

Fernando Mezadri

**ESTRATÉGIA POLÍTICA E AMPLIAÇÃO DEMOCRÁTICA NO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE
JOINVILLE (SC) 2009/2012**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política
da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
mestre, em Sociologia Política.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lígia Helena
Hann Lüchmann.

Florianópolis – SC
2012

Mezadri, Fernando

Estratégia política e ampliação democrática no orçamento participativo do município de Joinville 2009/2012
[dissertação] / Fernando Mezadri ; orientadora, Lígia Helena Hann Lúchmann - Florianópolis, SC, 2012.
228 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Orçamento Participativo. 3. Estratégia Política. 4. Ampliação Democrática. 5. Triade Analítica do OP. I. Lúchmann, Lígia Helena Hann . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

AGRADECIMENTO

À professora Lígia que, com um brilhantismo científico, ajudou a dar forma a um sonho de longa data. Seu cuidado e atenção aos detalhes me ensinaram o valor de uma pesquisa bem feita.

Ao Carlos Eduardo Sell pela sugestão do tema, ao Julian Borba e Yan Carreirão pelas contribuições teóricas e metodológicas. Ao Fernando Ponte, Raul Burgos e Marisol pelas valiosas contribuições na elaboração do projeto. Aos demais professores do departamento, obrigado pelo estímulo! E da secretaria acadêmica, agradeço à prontidão da Fátima e Albertina.

Acompanhadas ou solitárias, as idas e vindas de Florianópolis não foram fáceis. Valeu à companhia dos parceiros de boleia: Ciro, Jeison e Jorge a quem muito estimo e admiro. Ao Marcelo Pezzi pela leitura do anteprojeto e às boas conversas existenciais. Marcília e Roberto colegas da turma com quem pude trocar ricas ideias.

Minha gratidão ao Adelir Stolf e Marlon Moraes pela cessão das informações sobre a prefeitura. E ao CSA, SENAI, INESA e SOCIESC pela parceria nos locais de trabalho.

Obrigado, minha mãe Marlete e minha vó D. Mariquinha, pelo carinho e orações de mãe. Fabrício, Janaína e Fabiano – irmãos e cunhada pela admiração e incentivo que sempre recebi.

Taís e Rodrigo, meus cunhados, agradeço pela correção do texto. Taiana e Marcelo, também cunhados, sempre prontos para ajudar, socorrer, ouvir e atender. Vocês quatro de muito perto acompanharam tudo e cuidaram da minha família para que eu pudesse estudar.

Ana e Telmo, meus sogros, obrigado por protegerem aqueles que amo enquanto permanecia ausente. Pela ajuda valiosa, preocupação, apoio e as orações a Deus, muito obrigado!

Fernanda e Flávio, tão longe e tão pertos, mesmo sem saber ao certo, respeitaram minha ausência. Sei que ainda não entendem de orçamento participativo, mas já entendem muito bem o pedido da mamãe: “sai daí e deixa o teu pai trabalhar”. Amo vocês!

As palavras nunca poderão traduzir tudo. Muito, muito obrigado, Telma - *minha vida*. Seu zelo e cuidado com o trabalho não tem igual. Sinto orgulho e te admiro muito. Contigo aprendi a amar, pedir ajuda, precisar do outro e não interpretar. Interlocutora das minhas ideias. Ainda tomaremos muitos cafés, só espero não mais nas madrugadas. Este trabalho também é teu. Eu te amo!

RESUMO

A presente dissertação tem como tema a estratégia política e a ampliação democrática na experiência do orçamento participativo no município de Joinville, estudado no período 2009/2012. Parte-se da hipótese de que a existência de uma dimensão estratégico-política não esgotaria a experiência do OP, na medida em que o mesmo pode constituir-se efetivamente como um novo espaço para a ampliação democrática nos municípios. Entende-se que esta dimensão atravessa as dinâmicas relacionadas ao compromisso governamental, à tradição associativa e ao desenho institucional; o que permite uma análise relacional em detrimento a uma abordagem estanque sobre a experiência do OP. Para isso, ao se perseguir o objetivo de se analisar o OP, não exclusivamente pela dimensão estratégico-política, mas também a partir do seu potencial de ampliação democrática, o trabalho - amparado por procedimento quantitativo (questionário e fontes secundárias) e qualitativo (entrevistas e análise documental) que se relacionam e se complementam com o uso de indicadores - propõe-se em explorar empiricamente o compromisso governamental, a tradição associativa e o desenho institucional do OP da cidade de Joinville, incorporando a dimensão estratégico-política nessa tríade analítica. No seu conjunto, o resultado da pesquisa, através dos indicadores, apontou para a ocorrência de uma relativa ampliação dos espaços de democracia participativa no município, mas que esteve pouco associada ao seu uso estratégico-político pelo governo em vista da ampliação do seu poder local.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Estratégia Política, Ampliação Democrática, Compromisso Governamental, Desenho Institucional, Tradição Associativa.

ABSTRACT

The present thesis has as its theme the political strategy and democratic enlargement on the experience of Participatory Budget (OP) in municipality of Joinville studied in the period 2009/2012. It is the hypothesis that the existence of a political-strategic dimension not exhaust the experience of OP, to the extent that the same may constitute itself effectively as a new space for the democratic expansion in the municipalities. It is understood that this dimension crosses the dynamics related to government commitment, the tradition associative and institutional design, which allows a relational analysis over a tight approach about the OP experience. For this reason, when they pursue the goal of analyzing the OP not only by political-strategic dimension, but also from its potential to broaden democracy, this thesis - supported by quantitative procedure (questionnaire and secondary sources) and qualitative (interviews and document analysis) that relate to and complement each other with the use of indicators - it is proposed to explore empirically the government commitment, the tradition associative and the institutional design of the OP of Joinville, incorporating the strategic-political dimension that analytical triad. As a whole, the search, result, by means of indicators pointed to the occurrence of a relative enlargement of participatory democracy in the city spaces, but that was often associated with its use strategic-political by Government in view of the expansion of its local power.

Keywords: Participatory Budget, Political Strategy, Democratic Enlargement, Government commitment, Institutional design, Associative Tradition.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação estática da tríade analítica do OP	36
Figura 2: Perspectiva relacional da tríade analítica do OP com o acrécimo da dimensão Estratégico-política.....	37
Figura 3: Organograma do OP	134
Figura 4: Funcionamento do OP	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Entrevistas realizadas.....	24
Quadro 2: Quadro teórico-metodológico do compromisso governamental.....	51
Quadro 3: Quadro teórico-metodológico da tradição associativa	59
Quadro 4: Quadro teórico-metodológico da variável desenho institucional.....	64
Quadro 5: Dados sobre Joinville.....	67
Quadro 6: Mudanças nos indicadores do município entre 1960 e 1980.	73
Quadro 7: Evolução das candidaturas do PT para prefeito e os vereadores eleitos.....	81
Quadro 8: Desenvolvimento das candidaturas à câmara de vereadores	81
Quadro 9: Resultado das eleições para prefeito – Joinville 1982 – 2008	84
Quadro 10: Número de associações de moradores por regional	90
Quadro 11: Perfil associativo dos participantes das plenárias do OP segundo IPPUJ.....	94
Quadro 12: Filiação partidária dos delegados.....	114
Quadro 13: Entidades e grupos representados	115
Quadro 14: Síntese do perfil do delegado do OP de Joinville	116
Quadro 15: Síntese do perfil do conselheiro do OP de Joinville	119
Quadro 16: Programa de aproximação da prefeitura com associações de moradores – 2009, no período de 08 de abril a 20 de maio ...	125
Quadro 17: Etapa II - Reunião dos delegados – 2010.....	140
Quadro 18: Etapa III – Conselho do Orçamento Participativo – 2010	141
Quadro 19: Capacitação dos conselheiros em 2011.....	144
Quadro 20: Participantes das plenárias e delegados eleitos	151
Quadro 21: Prioridades eleitas em cada uma das regionais para o orçamento aprovado em 2009, execução em 2010	155
Quadro 22: Órgão programa de governo ação do OP para 2010	162
Quadro 23: Divisão das funções e atribuições no OP	169
Quadro 24: Divisão das funções e atribuições no OP	170
Quadro 25: Filiação partidária dos delegados e conselheiros	185

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Crescimento populacional do município.....	66
Tabela 2: Evolução dos votos conquistados pelo PT	79
Tabela 3: Vínculo associativo dos participantes do OP de Joinville....	88
Tabela 4: Bloco temático defesa comunitária e /ou assistencialista.....	89
Tabela 5: Distribuição do OP por partidos nas gestões municipais. ..	105
Tabela 6: Experiências de orçamento participativo no Brasil – proporção de administrações chefiadas pelo PT	106
Tabela 7: Distribuição regional das experiências de orçamento participativo	106
Tabela 8: Idade dos delegados	107
Tabela 9: Distribuição dos grupos religiosos mais representativos no OP	110
Tabela 10: Partidos dos candidatos a vereador votados pelos conselheiros	121
Tabela 11: Síntese do envolvimento político-partidário do conselheiro	122
Tabela 12: Cronograma das Plenárias relativo a ETAPA I – 2010....	127
Tabela 13: Prioridades para execução da gestão 2009-2012.....	132
Tabela 14: Secretarias regionais do município	139
Tabela 15: Receita do município e percentual do orçamento para investimento dedicado ao OP	142
Tabela 16: Orçamento do OP para 2011	142
Tabela 17: Custos com comunicação no OP 2009/2010.....	146
Tabela 18: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 1: Linear.....	148
Tabela 19: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 2: Mobilização	148
Tabela 20: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 3: Misto.....	149
Tabela 21: Evolução da participação no OP de Joinville 2009-2010.	153
Tabela 22: Status das obras de 2009/2010	160
Tabela 23: O OP deve ser mantido independente do governo*	175
Tabela 24: Justificativa das respostas	179

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução dos partidos	83
Gráfico 2: Evolução dos partidos à prefeitura	85
Gráfico 3: Cor de pele autodeclarada pelos delegados	108
Gráfico 4: Gênero dos delegados	108
Gráfico 5: Cidade natal dos delegados	109
Gráfico 6: Estado Civil dos Delegados	110
Gráfico 7: Vínculo religioso.....	111
Gráfico 8: Escolaridade	112
Gráfico 9: Condição de emprego dos delegados	112
Gráfico 10: Renda dos Delegados	113
Gráfico 11: Simpatia por partido político.....	114
Gráfico 12: Tempo de residência no município	118
Gráfico 13: Interesses políticos do OP	121
Gráfico 14: Como se posicionam as associações junto ao OP	128
Gráfico 15: Solicitação de demandas no PPA Participativo.....	131
Gráfico 16: Postura dos integrantes da coordenação do OP.....	137
Gráfico 17: Participação dos conselheiros em atividades de capacitação	145
Gráfico 18: Prioridades eleitas pelas regionais para o OP 2009/2010	158
Gráfico 19: Comparativo entre as obras nos dois anos de OP no município	160
Gráfico 20: Cumprimento das obrigações dos delegados junto aos conselheiros	168
Gráfico 21: Prestação de informações e cumprimento de prioridades da parte da coordenação do OP	173
Gráfico 22: Aumento da confiança da população no governo gerado pelo OP	174
Gráfico 23: Você confia no OP?	175

LISTA DE SIGLAS

OP – Orçamento Participativo
SC – Santa Catarina
COMAM – Conselho municipal das associações de moradores
FAMJO – Federação das associações de Moradores de Joinville
PPGSP – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
PT – Partido dos Trabalhadores
RS – Rio Grande do Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
COP – Conselho do Orçamento Participativo
SP – São Paulo
CEB - Comunidades Eclesiais de Base
SAB - Sociedade Amiga dos Bairros
IPPUJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville
PMJ – Prefeitura Municipal de Joinville
AMUNESC – Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
PIB – Produto Interno Bruto
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ACIJ – Associação Comercial e Industrial de Joinville
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
UDN – União Democrática Nacionalista
CDDH – Centro de Defesa dos Direitos Humanos
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrata Trabalhista
PP – Partido Progressista
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
DEM – Democratas
PFL – Partido da Frente Liberal
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
PL – Partido Liberal
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSC – Partido Social Cristão
PSL – Partido Social Liberal

PSB – Partido Socialista Brasileiro
PV – Partido Verde
PGT – Partido Geral dos Trabalhadores
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSDC – Partido social Democrata Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
FAMESC - Federação das Associações de Moradores de Santa Catarina
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
PRODEP – Projeto de Democracia Participativa
CEI – Centro de Educação Infantil
PPA – Plano Plurianual
SECOM – Secretaria de Comunicação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
AMI – Academia da Melhor Idade
SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO	15
1.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
1.1.1. Instrumentos de coleta de dados e seleção dos entrevistados ..	18
1.2. EXPOSIÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	24
 CAPÍTULO I – PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS DE OP	 27
1.1. SITUANDO O DEBATE DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA	27
1.2. AVANÇANDO NAS VARIÁVEIS ANALÍTICAS DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS	33
1.2.1. A natureza relacional da tríade analítica do OP	33
1.3. A VARIÁVEL DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL	38
1.3.1. Estruturas de oportunidade política	40
1.3.1.1. A inter-relação entre política institucional e não institucional ...	44
1.4. A VARIÁVEL DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	51
1.4.1.O associativismo de bairro na perspectiva democrática	53
1.4.1.1. A dinâmica das associações de moradores	54
1.4.1.2. O processo e a política das associações de moradores	56
1.5. A VARIÁVEL DO DESENHO INSTITUCIONAL NA PERSPECTIVA DO NEO-INSTITUCIONALISMO.....	60
CAPÍTULO II - JOINVILLE: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E SÓCIOPOLÍTICAS	 65
2.1. AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE SOCIABILIDADE, MOBILIZAÇÃO E ASSOCIATIVISMO ENTRE OS ANOS DE 1855 E 1940.	67
2.2. A TRAJETÓRIA SOCIOPOLÍTICA DO MUNICÍPIO A PARTIR DA DÉCADA DE 1960	72
2.3. O PT EM JOINVILLE: DAS BASES ATÉ A CONQUISTA DA PREFEITURA MUNICIPAL	77
2.4. O ASSOCIATIVISMO URBANO DE BAIRRO EM JOINVILLE COMO PARTE DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA LOCAL	86
2.4.1 A FAMJO e o COMAM: (des)união das Associações de Moradores.	 95
CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOINVILLE.....	 105

3.1 O PERFIL DOS DELEGADOS DO OP	107
3.2. O PERFIL DOS CONSELHEIROS	117
3.3. RELAÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS DOS CONSELHEIROS	119
3.3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA TRAJETÓRIA DO PT NO MUNICÍPIO	123
3.3.1. O modelo do OP no município de Joinville	133
CAPÍTULO IV – AMPLIAÇÃO DEMOCRÁTICA E ESTRATÉGIA POLÍTICA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOINVILLE	183
4.1. A VARIÁVEL DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL	183
4.2. A VARIÁVEL DO DESENHO INSTITUCIONAL	186
4.3. A VARIÁVEL DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	188
4.4. O REFERENCIAL TEÓRICO EM DISCUSSÃO	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
REFERÊNCIAS	197
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com representantes da prefeitura	205
APÊNDICE B – Questionário com delegados do OP	208
APÊNDICE C – Questionário semi-estruturado aplicado aos conselheiros.....	209
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com entidades representantes de associações de moradores	218
 ANEXO A– Ficha de participação nas plenárias regionais	 219
ANEXO B – Moradores pedem para participar do orçamento municipal em 1986.	220
ANEXO C – Criação do primeiro conselho popular da cidade pelo PT	221
ANEXO D – Início das atividades do OP em Joinville.....	222
ANEXO E – Cédula para inscrição de sugestões.....	223
ANEXO F – Adiamento das plenárias para 2012 - I.....	224
ANEXO G – Adiamento das plenárias para 2012 - II.....	225
ANEXO H – Manifestação moradores contra a prefeitura pela não realização de obras do OP.....	226
ANEXO I - Manifestação moradores contra a prefeitura pela não realização de obras do OP.....	228
ANEXO J - Câmara de vereadores interfere na relação entre associações de moradores e prefeitura	230
ANEXO K – Câmara de vereadores interfere na relação entre associações de moradores e prefeitura	231

1. INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A adoção de práticas de *accountability* na gestão pública dos municípios brasileiros vem se ampliando ao longo dos últimos trinta anos, principalmente quando se trata da transparência na gestão das contas públicas. Em 2004, mais de 36 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de Orçamento Participativo. Atualmente, 47% dos municípios com mais de 100 mil habitantes desenvolvem experiência dessa natureza (IPEA, 2010).

Nesse processo, é imperativo que a participação do cidadão comum ocorra em forma de assembleia ou fóruns organizados, no intuito de deliberar - juntamente como os gestores públicos e seus representantes - sobre o destino e o bom uso do orçamento público (WAMPLER, 2008). Em face disto, acompanha-se nestes locais - em decorrência destas experiências - maior evidência na aproximação de práticas democráticas participativas junto ao procedimentalismo próprio nas democracias representativas (PATEMAN, 1992).

Como consequência dessa aproximação e, em grande medida de complementaridade entre os dois modelos democráticos, é o de que o OP - mais que um instrumento de cogestão do orçamento municipal - pode ser concebido como um campo de forças estratégicas-políticas, efeito da atuação dos diferentes atores sociais envolvidos no processo, bem como um instrumento que dá garantias para o avanço democrático nos municípios.

Estudos surgiram na direção de se compreender os impactos da adoção dessa experiência no inter-relacionamento entre os atores sociais e políticos que fazem parte tanto da tradição associativa como das forças políticas do município. O trabalho de (ROMÃO, 2011) ao revisitar a vasta produção de Leonardo Avritzer sobre a experiência do OP no Brasil, buscou migrar da análise do OP por ele centrada na sociedade civil para “necessidade de outro olhar sobre o OP, que o relacionasse mais diretamente à sociedade política” (ROMÃO, 2011, p. 14). Nesse sentido, a análise do OP estaria agora não mais centralizada nos atores da sociedade civil, mas nos representantes da sociedade política, neste caso, o governo proponente e suas estratégias políticas.

Nessa perspectiva, o objetivo da dissertação concentra-se em analisar o OP não exclusivamente pela dimensão estratégico-política e das disputas eleitorais para mobilização e de ampliação da base social de apoio de governos e de partidos, mas a partir de todo avanço e potencial democrático que a experiência participativa pode inaugurar em um município.

A dimensão estratégico-política constitui-se como um componente importante em função dos interesses e do papel que o governo exerce, embora não se concentre exclusivamente neste, na medida em que permeia as relações entre os atores governamentais e atores sociais. Desta forma, tanto a vontade política, a tradição associativa e o desenho institucional são perpassados por esta dimensão.

Por conta disso, parte-se da hipótese de que a *dimensão estratégico-política não esgota a experiência do OP, na medida em que o mesmo pode constituir-se efetivamente como um novo espaço para a ampliação democrática em um município.*

Para guiar esta hipótese, algumas questões de pesquisa foram elaboradas: existe subordinação do OP ao compromisso do governo com a manutenção de seu próprio poder político, utilizando-se dessas experiências participativas de maneira estratégica e intencional como é o caso do OP propriamente dito? Será que o OP se restringe exclusivamente às disputas eleitorais ou como um meio estratégico para a perpetuação de forças ideológicas-políticas? Ou pode constituir-se como a efetivação exclusivamente com valores democráticos?

Além das perguntas acima descritas, contou-se com a utilização de indicadores formulados a partir do trabalho de Lüchmann (2002) com objetivo de se operacionalizar a observação do OP enquanto fenômeno de institucionalidade de participação democrática. Ao adotar-se a compreensão do OP por uma via analítica em que se relacionam o compromisso governamental, a tradição associativa e o desenho institucional como três variáveis complementares, compreende-se que a definição de instrumentos de medida deva abarcar aspectos tangíveis da realidade observada. Por esse motivo, como são variáveis complexas, é necessário um conjunto de indicadores que permitam a compreensão do OP no conjunto de um processo que apontará fragilidade/estruturação, força/fraqueza, restrição/amplitude, satisfação/insatisfação dos principais aspectos de cada uma das variáveis.

Por fim, a partir do exposto, define-se a questão problematizadora a partir da seguinte forma: *em que medida a constituição de um orçamento participativo em um município está relacionado com as relações e fluxo de poder estratégico-político que perpassam a dinâmica entre governo e associações urbanas de bairro?*

1.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para levar a cabo o exercício de se fazer ciência no âmbito da Sociologia Política, faz-se importante apresentar e justificar a escolha

teórico-metodológica que sustentou o trabalho de investigação sobre a maneira como as práticas de ordem estratégicas-políticas se evidenciaram como dimensão relevante no processo do Orçamento Participativo (OP) de um município. Em questão, a cidade de Joinville (SC).

Frente ao campo¹ escolhido para o desenvolvimento da pesquisa que versou sobre o processo do OP, o governo e o associativismo urbano de bairro, abriu-se possibilidades para uma construção epistemológica de ordem indutiva amparada por uma metodologia predominantemente ancorada em abordagens qualitativas.

Nesse sentido, o percurso metodológico utilizado ao longo de todo o trabalho mobilizou em sua essência métodos qualitativos, mas que - em certa medida - permitiram ser complementados por metodologias de abordagens quantitativas.

O uso do método qualitativo se justifica em função da complexidade que recai sobre o fenômeno social investigado. Ou seja, o estudo da *dimensão estratégico-política no âmbito do OP*, encontra-se tão imerso em uma tessitura sociocultural, que somente uma superficial observação ou consulta a documentos se revelariam insuficientes para a compreensão mais aprofundada do fenômeno. E por ser uma problemática de natureza social, as reduções exclusivamente quantitativas também se mostrariam insuficientes. Portanto, o trabalho estatístico fornecido pela abordagem quantitativa torna-se complementar, à medida que muitas informações recolhidas podem ser transformadas em pesos, frequências, índices e valores distintos.

Além de indutiva e de perspectiva qualitativa, esta pesquisa revelou-se também como descritiva à medida que buscou apresentar a experiência do OP em processo na cidade. Associados a essa descrição, esteve todo o trabalho de classificação e interpretação dos dados obtidos sobre o fenômeno democrático-participativo e sua *interferência no fluxo de poder estratégico-político* já em vigor no município. Como resultado desse exercício, deu-se então um processo de análise em profundidade como também de inferências sobre a realidade observada.

¹ Para Bourdieu “a noção de campo é, em certo sentido, uma estenografia conceptual de um modo de construção do objecto que vai comandar – ou orientar - todas as opções práticas da pesquisa. Ela funciona como um sinal que lembra o que há que fazer, a saber, verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades” (BOURDIEU, 2002, p.27).

No que tange a metodologia qualitativa, adotou-se neste trabalho a *Análise de Conteúdo* como guia metodológico. A análise de conteúdo permitiu entender que, de todo o processo de descrição do fenômeno, de transcrições das entrevistas, de análise documental, de referências diretas de pessoas entre outros instrumentos de coleta de dados que compõe o *design* da pesquisa qualitativa; foi possível construir um discurso elaborado e pensado a partir de preocupações-chave tais como a fidedignidade e a validade do conteúdo levantado.

Dentre as várias maneiras de se analisar o conteúdo dos materiais de pesquisa, tratou-se neste trabalho daqueles que Bardin (1977) intitulou de *análise temática*. Como o próprio nome indica, o conceito central é o tema. “O tema é uma unidade de significação [...] que pretende descobrir os *núcleos de sentido* que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105). Bauer e Gaskell (2003) colocam a análise de conteúdo como uma construção social. E, como qualquer construção viável, ela leva em consideração o *corpus* do texto e deve ser julgada pelos seus resultados, mas que não deve ser o único fundamento para se fazer avaliações (BAUER; GASKELL, 2003, p. 203).

A *análise temática*, de maneira ampla, consiste em um trabalho de elaboração de categorias e unidades de análise para serem utilizadas na interpretação das entrevistas e dos demais conteúdos obtidos na análise documental. Nesse trabalho, serviu-se de categorias já elaboradas por Lüchmann (2002) quando do estudo da experiência do OP em Porto Alegre (RS). Tais categorias, daqui para frente, chamadas de variáveis ou tríade analítica, mobilizarão conceitos teóricos no intuito de se interpretar os resultados obtidos com a aplicação dos questionários, entrevistas e coleta de documentos. Como auxiliar para a *análise temática* estiveram os dados quantitativos coletados com o auxílio de um questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa.

1.1.1. Instrumentos de coleta de dados e seleção dos entrevistados

A coleta de dados para esta pesquisa deu-se a partir de três fontes distintas: *a)* pesquisa documental, *b)* pesquisa bibliográfica e *c)* pesquisa de campo propriamente dita.

A *pesquisa documental* foi realizada ao longo de todo o período de coleta de dados reservado para a elaboração da dissertação. Os dados sobre o OP foram obtidos por intermédio da consulta a materiais da própria Prefeitura Municipal fornecidos pela SEPLAN e pela Secretaria

Executiva do OP. A consulta às produções da mídia local, jornais e páginas virtuais, documentos *on-line* e informativos locais foram imprescindíveis ao processo de pesquisa.

Alguns dos dados sobre as associações de moradores como também sobre as entidades representantes (FAMJO e o COMAM) foram recolhidas a partir de materiais encontrados junto aos próprios dirigentes das duas entidades, através de documentos consultados no Arquivo Histórico do município. Tais consultas permitiram a compreensão da trajetória das associações de moradores ao longo de sua formação na década 1980, até a chegada do PT ao governo da cidade. A produção da mídia local também foi consultada. Jornais impressos, informativos e páginas virtuais da internet e documentos *on-line* foram visitados com o objetivo de se ter acesso aos detalhes da dinâmica política envolvendo as duas associações representantes do associativismo urbano de bairro.

Para o entendimento do OP foi necessária a consulta do banco de dados produzido pela secretaria executiva do OP. Planilhas no formato *MS – Excel* versão 2007 - contendo dados sobre a condição do OP no município, principais ações e obras solicitadas das obras do OP realizadas em 2009 e 2010 - foram fornecidas pela prefeitura. Através do coordenador do OP e do secretário da SEPLAN foi possível acesso às apresentações em slides *MS – Power Point* versão 2007 de todo o trabalho do OP realizado junto às secretarias regionais. Folders, regimento interno, atas de reuniões assim como sítios da internet e demais materiais físicos ou *on-line*, de divulgação e publicidade puderam ser consultados.

Junto da pesquisa documental sobre o OP, foram consultados o acervo da mídia local e suas publicações sobre o processo do OP entre os anos de 2009 e 2012. Jornais impressos e páginas virtuais de jornais visitados no intuito de acompanhar a visibilidade que recebeu o OP e os atores sócio-políticos nele envolvidos.

A ***pesquisa bibliográfica*** articulada para este trabalho permitiu o acesso à vasta produção nacional e em certa medida internacional sobre o OP no que tange as variáveis da tríade analítica. Quanto ao ***Desenho institucional***, obras bibliográficas, artigos científicos, relatórios científicos, teses e dissertações permitiram produzir os conceitos e fazer os devidos recortes teóricos acerca do OP. Pesou sobre essa produção os trabalhos de pesquisa sobre o OP em Santa Catarina realizados pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da UFSC, bem como os trabalhos de Lüchmann (2002) quando da sua investigação das experiências do OP em Porto Alegre (RS).

A contribuição da produção *bibliográfica internacional* concorreu, acima de tudo, para o entendimento do papel da **Tradição associativa** que se articula junto às experiências participativas, em especial o OP.

A bibliografia consultada, que amparou a pesquisa sobre a variável do **Compromisso governamental**, mobilizou também produções internacionais que proporcionaram a migração de uma abordagem mais estática das instâncias políticas para uma perspectiva mais dinâmica e relacional. Essa nova visão, articulada pelo trabalho de Romão (2011), serve como subsídio para se entender a dimensão estratégica-política, que passa a operar sutilmente, à medida que os fluxos entre desenho institucional, compromisso governamental e tradição associativa vai se tornando mais intensos.

Os dados coletados na **pesquisa de campo** propriamente dita ocorreram exclusivamente a partir de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram responsáveis pela produção inédita de informações sobre alguns traços do associativismo urbano de bairro e sobre o perfil dos delegados e conselheiros do OP. As fontes secundárias, por seu mérito, permitiram com que fossem produzidos agrupamentos de dados, tabelas, gráficos e quadros que levaram a interpretações e análises mais refinadas a partir de dados já existentes. Ganhou *status* de fonte secundária: todos os registros realizados pela prefeitura municipal sobre o OP, o material encontrado nos documentos oficiais, os registros históricos, os registros da mídia local, páginas e sítios *on-line* sobre as associações de moradores, sobre a FAMJO, o COMAM e o OP propriamente dito.

As fontes primárias foram obtidas originalmente a partir da **a)** aplicação de um questionário junto a uma amostra do grupo de delegados do OP de 2010, **b)** da realização de *entrevistas semiestruturadas* junto aos 14 conselheiros do OP do município, **c)** da aplicação de *entrevistas não estruturadas* junto aos representantes das duas (02) entidades representativas das associações de moradores (FAMJO e COMAM), **d)** das entrevistas *não estruturadas* realizadas com três (03) representantes governamentais, sendo um deles o coordenador do OP e os outros dois, membros da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) (ver APÊNDICE A).

A pesquisa realizada junto a uma amostra dos delegados do OP 2010 foi auxiliada por um questionário aplicado a 184 delegados escolhidos entre a população total de 344 eleitos nas plenárias do OP 2010, ano de coleta destes dados. A partir dessa amostragem, foi possível tecer inferências sobre o perfil socioeconômico dos delegados

do OP. O grau de confiança da amostra foi 95% o que garante um erro amostral tolerável de 5% (BARBETTA, 2002).

A coleta de dados foi realizada entre os meses de junho e julho de 2010, logo após a conclusão das plenárias temáticas ocorridas nas 14 secretarias regionais. A decisão para se realizar essa pesquisa por amostragem se deveu à impossibilidade de visita a todos os fóruns de delegados que se sucederam aos meses anteriormente descritos. A forma de seleção da amostra foi feita através de uma amostragem aleatória simples, com o auxílio de um sorteio. Cada um dos 344 delegados eleitos recebeu uma numeração e aleatoriamente 184 números foram retirados.

A partir disso, de posse do cronograma oficial das reuniões dos delegados, manteve-se contato telefônico com o secretário de cada secretaria regional e as visitas foram realizadas. O questionário² (ver APÊNDICE B) foi aplicado aos participantes selecionados e isso foi possível somente em 06 das 14 reuniões do fórum dos delegados. Os demais sorteados responderam as perguntas via contato telefônico ou correio eletrônico (*e-mail*).

Após a coleta das informações, os dados foram tabulados no programa *MS-Excel* versão 2007 e transformados em tabelas, gráficos e quadros para melhor exposição e discussão dos resultados.

A entrevista com questionário semiestruturado, aplicado aos conselheiros do OP, foi elaborada a partir de duas fontes distintas: **a)** modelos de questões outrora aplicadas e testadas junto aos conselheiros de outras experiências do OP ocorridas em Santa Catarina, em especial nos municípios de Guaraciaba, Criciúma, Itajaí e Concórdia. Os mesmos podem ser conferidos em Borba e Lüchmann (2007). E, com base no **b)** modelo do questionário aplicado por Romão (2011) junto aos conselheiros do OP do município de Osasco (SP), quando por ocasião de sua tese de doutoramento, investigou a dinâmica estratégico-partidária no OP daquela cidade.

A entrevista realizada junto aos conselheiros foi estruturada em um questionário (ver APÊNDICE C) contendo 06 segmentos distintos: **a)** perfil socioeconômico, **b)** relações sócio-políticas através do OP, **c)** relação do conselheiro com o OP, **d)** avaliação do compromisso

² O questionário utilizado na pesquisa com os delegados é proveniente do departamento de sociologia e ciência política da UFSC e já fora anteriormente testado e aplicado em pesquisas sobre o OP em outras regiões do Estado.

governamental, *e*) avaliação do desenho Institucional e *f*) avaliação da tradição associativa presente no OP.

Por ser semiestruturado, o questionário permitiu complementaridade entre os dados oriundos dos relatos das entrevistas com os dados que puderam ser quantificados a partir do tratamento estatístico das respostas fechadas. Essa combinação de resultados foi apresentada em forma de tabelas, quadros e gráficos, o que permitiu a realização de inferências e discussões atreladas à descrição das narrativas dos conselheiros.

Ao se valer da tríade analítica - *Compromisso Governamental, Tradição Associativa e Desenho Institucional* - buscou-se com esta pesquisa a ampliação do entendimento dessas articulações e a compreensão da possibilidade de existência de uma dimensão estratégico-política passando a relação entre as três variáveis.

A entrevista não estruturada (ver APÊNDICE D) realizada com a FAMJO e o COMAM, representantes das associações de moradores, contou com a contribuição de seus dirigentes no intuito de compreender a dinâmica que as associações de moradores vem marcando o município. Como essas entidades articulam quase a totalidade das associações de moradores da cidade, ao entrevistar seus dirigentes, buscou-se alcançar os seguintes objetivos: *a*) entender como a entidade articula e dinamiza as associações de moradores no município; *b*) compreender a dinâmica política da entidade e o papel desempenhado no cenário político municipal.

Importa saber que, dada à escassez de dados secundários e demais estudos realizados sobre as associações de moradores do município, bem como sobre suas duas entidades representativas, as entrevistas revelaram-se extremamente fundamentais para a criação de um ideário desse tipo de modalidade associativa, que no município já fulgura há mais de 30 anos. Essas entrevistas complementam o levantamento de dados pela pesquisa bibliográfica e documental realizado sobre as associações de moradores.

A entrevista não estruturada realizada com os representantes da prefeitura objetivou entender a dinâmica do OP a partir das três variáveis analíticas em questão. Da parte do executivo municipal, foram entrevistados o secretário, o diretor e o gerente da (SEPLAN). Cada uma destas variáveis foi desdobrada em questões que nortearam as pesquisa com os representantes do Executivo municipal. Nesta entrevista, a *dimensão estratégico-política* não foi contemplada de maneira evidente no questionário, permanecendo como uma questão a ser interpretada a partir do conjunto dos relatos. Foi com base nas entrevistas como um

todo que se trouxeram evidências para explicitar a existência e a força da dimensão estratégico-política no compromisso governamental.

Em todas as cinco entrevistas não estruturadas, buscou-se articular questões que pudessem ser classificadas e sistematizadas em torno das variáveis analíticas: *Compromisso Governamental, Tradição Associativa e o Desenho Institucional*. Além disso, a dimensão estratégico-política também foi contemplada nas questões realizadas e nas respostas obtidas dos entrevistados. Cada inquérito percorreu um tempo de gravação de 45 a 60 minutos e foi armazenado em formato de áudio MP3 para posterior transcrição.

As fontes secundárias da pesquisa serviram de base para o tratamento estatístico que forneceu alguns traços do perfil das associações de moradores - tipo associativo com maior representação nas plenárias do OP. A partir do cadastro dos participantes, realizado pela secretaria executiva do OP, foi possível traçar um perfil da modalidade associativa de maior predominância nas assembleias do OP. Além disso, a consulta aos dados do OP - recolhidos junto à secretaria executiva, fontes *on-line* e mídia local - permitiram se traçar um entendimento amplo e detalhado do *design* do OP no município.

O procedimento de análise e interpretação das fontes secundárias tomou duas direções: *a primeira*, no sentido de preencher algumas lacunas deixadas na fundamentação teórica no que se refere ao desenho institucional do OP e na dinâmica das associações de moradores. Dada a escassez de material bibliográfico e científico produzidos sobre estas duas temáticas, foi preciso construir um desenho teórico e técnico do funcionamento do OP e da lógica política das duas entidades representativas das associações de moradores.

A segunda concorreu na direção de se realizar uma triangulação entre a teoria revisitada, as informações coletadas através das entrevistas e questionários e o conteúdo presente nas fontes secundárias e primárias. Essa triangulação operacionaliza a metodologia de *Análise temática* proposta para esta dissertação.

Também, como forma de se operacionalizar a metodologia de *Análise temática*, elaboraram-se três quadros teórico-metodológicos que podem ser encontrados ao final da revisão teórica do capítulo I. Esses quadros evidenciam algumas categorias de análise criadas a partir do cabedal teórico mobilizado nesta pesquisa. Esses quadros servirão como matriz geral, pois relacionou: categorias teóricas, categorias empíricas e unidades de análise.

Os dados secundários foram analisados a partir do amparo dado pelo arcabouço teórico inserido nesta pesquisa, complementados a partir

das entrevistas realizadas com os representantes qualificados da parte do governo, dos representantes do associativismo civil e do grupo dos conselheiros.

Quadro 1: Entrevistas realizadas

SEGMENTO	FUNÇÃO	QUANTIDADE
Governo	Coordenador do OP	01 representante
	Secretário e Diretor Executivo da SEPLAN	02 representantes
Representante do Associativismo urbano de Bairro	FAMJO – Federação das Associações de Moradores de Joinville	01 representante
	COMAM – Conselho Municipal das Associações de Moradores	01 representante
Instância participativa do OP	Conselheiro do OP	14 conselheiros
TOTAL		19 Entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

1.2. EXPOSIÇÃO DOS CAPÍTULOS

O **capítulo I** aborda a democracia como enquadramento teórico situando a vertente da participação como ampliação e complementaridade à democracia representativa. Alicerçado substancialmente nos conceitos de Pateman (1992), o capítulo, além de comparar esses dois modelos, aponta o OP como modelo de experiências de gestão do orçamento público municipal. A partir da autora inglesa, entende-se o OP como um mecanismo democrático de ampliação da igualdade política, o que diminuiria a separação entre Estado e sociedade civil.

Na sequência, desenvolve-se a natureza relacional existente na tríade analítica do OP. Sob essa perspectiva, o compromisso governamental, a tradição associativa e o desenho institucional são discutidos a partir da dimensão estratégico-política que entrelaça os atores sociais e políticos inseridos no processo do OP.

Na finalização das ideias, estabelece-se um panorama do fenômeno do associativismo urbano de bairro na modalidade das associações de moradores. Com a entrada do OP no cenário político-democrático dos municípios, as associações de moradores são atraídas como importantes atores na prospecção das demandas que ocuparão a pauta de discussão nos espaços de participação e deliberação inaugurados pelo ciclo do OP. Essas associações, em muitos casos, fortemente estruturadas em uma tradição clientelista, inserem-se no

processo do OP. Não obstante, podem ter essa lógica alterada em função das “regras do jogo” que invariavelmente interferirão em sua mudança, quando não, em seu melhor posicionamento ajustando-se às exigências do OP.

A trajetória social e política do município de Joinville são abordadas nas discussões do **capítulo II** que se propõem situar, mesmo que de maneira ampla, a inserção do OP na tradição associativa da cidade. O capítulo faz um breve resgate dessa tradição desde a fase colonizatória, passando pela industrialização do município nos anos 1970 e desemboca na chegada do Partido dos Trabalhados como importante ator no cenário das disputas político-eleitorais.

No **capítulo III** apresenta-se a experiência do Orçamento Participativo de Joinville. Desde sua gênese enquanto plano de governo do PT, sua inauguração no ano de 2009 e a interrupção do ciclo em 2011. Ganha evidência no capítulo cada etapa do seu ciclo bem como o processo de constituição das instâncias decisórias. Regras de participação, distribuição de recursos, obras realizadas são descritas nos dois anos de execução da proposta no município. Tudo isso, orientado pelos indicadores que ajudam na avaliação do processo.

O último capítulo discorre sobre os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada junto aos representantes do conselho do OP, representantes do governo e líderes das instâncias representativas das associações de moradores do município. A proposta do **capítulo IV** reside em discutir os resultados obtidos na pesquisa de campo através de cada uma das variáveis que compõem a tríade analítica do OP. Seguindo os indicadores traçados nos quadros analíticos do capítulo I, inserções críticas relacionadas aos limites e possibilidades da existência de uma dimensão estratégico-política perpassando os atores sociais e políticos.

As **considerações finais** farão uma sistematização dos resultados obtidos em cada uma das variáveis analíticas e sua articulação com dimensão estratégico-política. Buscar-se-á evidenciar a confirmação da hipótese traçada na introdução desse trabalho bem como algumas respostas que podem servir provisoriamente como soluções à questão-problema utilizada para guiar este estudo.

CAPÍTULO I – PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS DE OP

1.1. SITUANDO O DEBATE DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA

A inserção do debate sobre a experiência do OP, que tem sido entendido no contexto brasileiro como experiência de democracia participativa, impulsiona a necessidade de um enquadramento na teoria da democracia participativa. De maneira ampla, as experiências de cogestão – governo e população – de parte do orçamento municipal, tornou-se um exemplo peculiar de que a democracia pode ser ampliada para além dos limites da representação.

A democracia - *demokratía*, amplamente enfatizada como o *governo ou poder do povo*, não pode ser reduzida a esta literal definição etimológica cunhada pelos gregos. O termo democracia aludia exclusivamente a uma dimensão natural da política que ocorria na vida da polis ou da comunidade organizada.

No século XVII da era moderna, impulsionada por importantes eventos políticos deste período, como a Revolução Inglesa (1688), a Independência dos Estados Unidos (1776), a Revolução Francesa (1789) e durante todo o desenrolar da formação e solidificação dos Estados Nacionais; o significado e o alcance da democracia foi encontrando no caráter representativo a sua nova configuração (SELL, 2006).

A centralidade da discussão que envolve a democracia representativa encontra-se nas “deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira. São tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p.56). Toda essa dinâmica de representação ocorre dentro de um arranjo político altamente complexo chamado de Estado parlamentar. Para o jurista italiano supracitado:

As democracias representativas que conhecemos, são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente

perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 2000, p.60).

A partir da primeira metade do século XX, o debate sobre a democracia migra de uma abordagem mais normativa ou substancial para discussões acerca de seus procedimentos. Para Santos e Avritzer (2002), teóricos como Max Weber, Hans Kelsen, Joseph Schumpeter e também Norberto Bobbio buscaram formular a noção procedimentalista³ da democracia pensada exclusivamente dentro de regras específicas em vista da formação de governos representativos.

A inglesa Carole Pateman (1992) ao ser colocada nesse capítulo como a principal referência na discussão do *modus operandis* democrático, esclarece o papel do procedimentalismo em relação aos processos decisórios participacionistas. Para tanto, serve-se dos trabalhos de Robert Dahl e Joseph Schumpeter. Enquanto para este a democracia é colocada como um método para se chegar a decisões políticas de ordem legislativa e administrativa em que alguns indivíduos competem entre si pelo voto dos eleitores a fim de alcançarem determinado tipo de liderança. Para aquele, a democracia constitui uma lista de arranjos institucionais centrados no processo eleitoral, sendo estes, centrais à medida que fornecem aos cidadãos meios de controle sobre seus líderes. Em muitos casos, as minorias podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade.

Do ponto de vista da participação, somente o voto e a discussão estariam abertos ao cidadão comum, portanto, não ocupando um papel central nesta teoria. A participação ficaria à margem do procedimento democrático dado sua capacidade de desestabilização do sistema, à medida que permite a participação do homem comum em condição socioeconômica baixa. Esse tipo de indivíduo levaria uma personalidade autoritária para dentro da atividade política (PATEMAN, 1992).

³ Para Bobbio (2000) “a democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. [...] É preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos” (BOBBIO, 2000, p. 30-31).

Percebe-se que, ao menos nestes dois exemplos, o procedimentalismo não comporta a participação direta do indivíduo como forma ampliada do debate teórico-democrático.

No livro II da obra *O contrato social*, Rousseau, ao mobilizar a ideia de que a vontade pessoal nunca poderia ser representada, enfatiza a soberania de cada indivíduo sobre si mesmo. O poder pode ser delegado a um representante ao contrário da vontade, em que todos são soberanos (PATEMAN, 1992). O papel da participação neste contexto “é a de que os homens devem ser governados pela lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram (...), ou seja, não dependem de ninguém para votar ou opinar” (PATEMAN, 1992, p.37). O pressuposto rousseauniano de que *ninguém representa ninguém*, sinaliza para uma grande limitação da teoria representativa. Em Santos e Avritzer (2002), esta limitação reside na dificuldade de se representar agendas e identidades específicas. Por este motivo, justifica-se o aprofundamento do modelo de democracia participativa bem como a elaboração de algumas críticas aos argumentos sustentados por Pateman (1992).

A teoria da democracia participativa parte do pressuposto de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Nessa direção, entende-se que a principal função da participação na democracia seria a educativa, quer seja em nível psicológico, quer seja na dimensão da prática de habilidades e procedimentos democráticos. Ora, quanto mais os indivíduos participam, mais ampliam e qualificam capacidades de participação, haja vista a teoria participativa argumentar que a própria experiência da participação desenvolveria e forjaria a personalidade democrática. Somente no exercício pleno desta condição seria possível o bom funcionamento de uma democracia desta amplitude (PATEMAN, 1992).

Associada às contribuições da participação na democracia, a autora alerta para os perigos da *pseudoparticipação e da participação parcial*. Enquanto na pseudoparticipação só há a ocorrência de consultas, manipulações ou induções dos participantes para a tomada de decisões; na parcial duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, entretanto, o poder final de decisão pertence apenas a uma das partes. Promovido por lideranças, essas forjariam somente um *sentimento* de participação em detrimento a uma plena e efetiva participação. Cada membro isolado de uma totalidade de indivíduos em condição de escolhas deve apresentar igual poder de determinação de resultados em decisões livres (PATEMAN, 1992).

Em relação à teoria da democracia participativa, algumas limitações podem ser observadas. Em Pateman (1992) a participação

plena pode gerar desilusões a partir do momento em que o termo *político* restringir-se exclusivamente à esfera governamental e não se diluir para a existência de uma sociedade com amplos espaços participativos, para que cada indivíduo tivesse igual oportunidade em todas as esferas políticas. Uma segunda limitação reside na tese de que todos os indivíduos nunca poderiam participar de todas as decisões a eles pertinentes, dada à impossibilidade apresentada pelas sociedades atuais de reunir todos os integrantes de uma cidade ou metrópole para a participação na tomada de decisões. Em um eleitorado de 135.799.132, por exemplo, como o do Brasil atualmente (BRASIL, 2011), o papel do indivíduo só poderia restringir-se, quase que inteiramente, à escolha de representantes. E mesmo podendo depositar seu voto em um referendo, sua influência sobre o resultado seria infinitamente pequena (PATEMAN, 1992).

Diante das limitações encontradas no modelo participativo, exige-se na atualidade um alargamento da democracia representativa para que essa possa complementar-se com a democracia direta. Pois, para que exista uma forma de governo democrática, mesmo que representativa, espera-se a existência de uma sociedade participativa alicerçada na existência efetiva de espaços e sistemas políticos democratizados (PATEMAN, 1992). Uma forma apontada para ocorrência de complementaridade entre os dois modelos seriam deliberações em assembleias, audiências públicas, reuniões, conselhos e fóruns temáticos. Mas, mesmo assim, é de se duvidar que um cidadão comum chegue algum dia a se interessar por todas as decisões que são tomadas em nível nacional da mesma forma que se interessaria por todas aquelas que são tomadas mais próximas a ele (PATEMAN, 1992). Portanto, diante desta condição, sugere Bobbio (2000), que os grupos - e não os indivíduos de maneira particular - pudessem ser os protagonistas da vida política nas sociedades democráticas atuais.

Falar em democracia, hoje, significa alargar o alcance da própria democracia. Quer seja no seu sentido descendente ou ascendente. Isto é, da mesma maneira que o poder político vai sendo ampliado e estendido de maneira horizontal para diferentes relações sociais onde o indivíduo exerce papéis específicos; o mesmo ocorre em um sentido verticalizado, onde o próprio Estado, desprendendo-se das amarras hierárquicas e burocráticas autoriza, por assim dizer, que o cidadão comum participe das decisões políticas através de novos arranjos institucionais de participação, tais como: os conselhos gestores, fóruns, consultas públicas e orçamentos participativos.

Ancorados em Dagnino; Olvera e Panfichi (2006) a participação do cidadão comum nas decisões políticas só pode ser pensada quando inserida dentro da lógica de um projeto político⁴ democrático-participativo; projeto esse que atravessa de maneira singular o extenso terreno onde se confrontam e colaboram o Estado e a sociedade civil⁵.

Do ponto de vista do processo de construção democrática, muitos avanços existem nesta direção, mais do que retrocessos. As inúmeras experiências de participação são efeitos de projetos políticos que afirmam a política como um campo estruturado por escolhas expressas nas ações dos sujeitos, orientado justamente por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses.

O que se vê nesse modelo de projeto político, é a existência de um terreno fértil para a criação e o compartilhamento do poder decisório entre Estado e interesses públicos. A população migra da condição de objeto para o *status* de sujeito nas tomadas de decisões. Um forte aliado deste movimento democrático-participativo foi a institucionalização da participação propriamente dita advinda da promulgação das cartas constitucionais em diferentes países da América Latina. No Brasil, isso não foi diferente a partir da Constituição de 1988.

Além da participação como marco deste projeto político, tem-se a instauração de mecanismos de controle e fiscalização sobre as ações do Estado, principalmente no que se refere à prestação de contas em vista

⁴ A noção de projeto visa designar “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.38). Em se tratando de América Latina, Dagnino; Olvera e Panfichi, (2006) apontam para três projetos políticos que podem ser utilizados para esta compreensão, a saber: autoritário, democrático-participativo e neoliberal.

⁵ Segundo Jürgen Habermas (1997), a sociedade civil é formada por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. [...] A influencia pública só se transforma em poder político após passar por filtros dos procedimentos institucionalizados de formação da vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo (HABERMAS, 1997, p. 99).

da transparência com os gastos públicos. Não como sócios de uma empresa, mas dotados de formas de *accountability*, os indivíduos passariam a controlar as contas como cidadãos em vista da garantia de direitos políticos, econômicos e sociais.

A construção da cidadania também ocupa uma posição central dentro do projeto democrático-participativo, dada sua condição de legitimadora das necessidades específicas que passariam pela conquista dos direitos fundamentais pelos cidadãos. A conquista da democracia implicaria na defesa de direitos coletivos e vice-versa. Uma íntima relação quase que simbiótica se forma entre as categorias de democracia e participação.

No caso da realidade brasileira, assistiu-se, a partir dos anos de 1980, um movimento de democratização que vem trazendo consigo todo “um processo de redefinição do significado cultural ou da gramática social vigente no país” (SANTOS; AVRITZER, 2002). No caso brasileiro, esta nova gramática versou e ainda versa sobre um ideal inclusivo e participativo na esfera dos direitos de cidadania. Temáticas até então ignoradas pelo sistema político formal passaram a habitar neste novo cenário político que vem se desenhando no país.

Atua nesse cenário a disseminação do Orçamento Participativo que foi se constituindo a partir do modelo de Porto Alegre (RS) como experiência de articulação entre democracia representativa e democracia participativa (FEDOZZI, 1997). Essa articulação, nas palavras de Avritzer (2003) articula-se tanto à soberania do cidadão recebida do poder executivo para poder participar e deliberar sobre as demandas da cidade em um conjunto de espaços participativo, como aos mecanismos de participação direta nas assembleias através da escolha de delegados e conselheiros. Associado a isso, está a autonomia para elaboração de regras e critérios de participação e distribuição dos recursos, sem se esquecer da garantia de uma distribuição mais justa dos recursos públicos ao se privilegiar os setores mais carentes da população.

De maneira ampla, nas palavras de Borba e Lüchmann (2007, p.23) “a democracia participativa diz respeito a um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e iguais em condições de participação”, vem configurar a tônica epistemológica que validará o OP como uma instituição democrática de cogestão da peça do orçamento público em uma administração municipal.

Tendo em vista analisar as possibilidades e limites dessas experiências, vários estudos (Avritzer, 2003; Lüchmann, 2002) vêm apontando para algumas variáveis que permitem melhor delineamento

do OP enquanto experiência participativa: a variável do compromisso governamental, da tradição associativa e a do desenho institucional. Essas classificações sobre o fenômeno da institucionalidade participativa não se encontram cristalizadas em suas definições, o que ainda permite maiores avanços analíticos à medida que se ampliam os referenciais teóricos que lhe servem de suporte. Esses referenciais serão mais bem delineados a seguir naquilo que se designará como a *tríade analítica das experiências participativas*.

1.2. AVANÇANDO NAS VARIÁVEIS ANALÍTICAS DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

1.2.1. A natureza relacional da tríade analítica do OP

A tríade analítica é um modelo de análise para o estudo das experiências de participação institucionais democráticas, em especial as que se referem ao OP. Esse modelo, ao conjugar diferentes variáveis interpretativas, permite um olhar processual sobre as experiências dessa natureza a partir de três condições básicas: o compromisso do governo, a tradição associativa e o desenho institucional (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003).

Sistematizado por Borba e Lüchmann (2007, p. 27-28) descreve-se abaixo o entendimento das variáveis que compõem essa tríade analítica: **a) compromisso governamental:** abrange o “comprometimento da administração municipal na implantação e na sustentação de um modelo de gestão pública”. Envolvem-se recursos financeiros, humanos e materiais destinados à efetivação do processo; **b) tradição associativa:** aborda o contexto “associativista e participativo da sociedade civil. Inclui-se aqui, a premissa de que o desenvolvimento e o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais para ruptura com o clientelismo e o autoritarismo” nas relações sociais travadas entre Estado e sociedade civil; **c) desenho institucional:** “configura-se como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” tais como as assembleias temáticas, fóruns de delegados e o conselho do OP.

Mesmo diante da possibilidade de se generalizar este modelo para o estudo de todas as experiências do OP, seria impraticável, entretanto, cristalizar estas variáveis; haja vista a multiplicidade dos contextos sócio-políticos, a pluralidade dos atores envolvidos e as constantes

revisões nos pressupostos teóricos que dão validade para a permanência deste modelo triádico. Por essa razão, colocá-las sob uma ótica dialógica e relacional, é uma alternativa frutífera para a ampliação de novas possibilidades de estudo sobre essas experiências democráticas.

O modelo da tríade analítica do OP, quando colocado sob o prisma relacional, permite a eclosão de novos olhares sobre a mesma dinâmica. Entre esses olhares, destaca-se aqui a dimensão estratégica definida por Romão (2011) ao apontar a centralidade da sociedade política e das disputas eleitorais. Para esta perspectiva, o OP constitui-se como uma estratégia de mobilização e de ampliação da base social de apoio de governos e de partidos.

A dimensão estratégico-política constitui-se como um componente importante em função dos interesses e do papel que o governo exerce, embora não se concentre exclusivamente nesse, na medida em que permeia as relações entre os atores governamentais e atores sociais. Dessa forma, tanto o compromisso governamental, a tradição associativa e o desenho institucional são perpassados pela dimensão estratégico-política. No entanto, parte-se aqui da hipótese de que *a dimensão estratégico-política não esgota a análise do OP, mas, em função de uma perspectiva relacional, o OP pode constituir-se efetivamente como um novo espaço para a ampliação democrática em um município.*

Integrante na dinâmica de forças entre esses múltiplos atores políticos, o OP vem se firmando como um modelo de cogestão do orçamento de muitos municípios que se pauta sobre um conjunto de critérios, regras e instâncias participativas que, por seu turno, tem impactado a dinâmica própria da realidade sócio-política dos lugares onde se fazem presentes (LÜCHMANN, 2002). Nesse sentido, as variáveis: compromisso governamental, tradição associativa e o desenho institucional; quando observadas sob a ordem do entrelaçamento relacional, podem ser encaradas como fatores centrais na compreensão e manutenção desse arranjo como rica experiência de institucionalidade democrática. “São, portanto, estas três condições que, intimamente articuladas, vêm permitindo o desencadeamento de uma importante inovação política no município” (LÜCHMANN, 2002, p.115-116).

Como já dito, essas três variáveis não permanecem estáticas. Da mesma maneira que não se encontram cristalizadas as organizações da sociedade civil, seus diferentes atores e instituições político-administrativas da sociedade política que orbitam na dinâmica do OP. Embora coexistam desequilíbrios de forças entre estes atores, “em muitos casos, a combinação entre um Estado forte e uma sociedade civil

fraca tende fortemente a desembocar em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre o segundo” (LÜCHMANN, 2002, p.128). Contudo, o que não exime o OP de ser encarado, somente como um campo normativo e neutro, mas, sobretudo, como um campo de convergência do intenso fluxo de poder que perpassa todos os atores inseridos no campo sócio-político.

Chama atenção nesse exercício de argumentação acerca da natureza relacional das variáveis analíticas, o quanto a diferença nos contextos sociais e políticos dos municípios onde opera o OP, influenciam amplamente em seu delineamento. O OP, enquanto inovação institucional, impõe marcas na dinâmica do associativismo civil comunitário de um município. Os diferentes graus de desenvolvimento econômico, o processo de industrialização, urbanização e modernização, a dinâmica política da própria cidade, a trajetória dos partidos e demais fatores da cultura política desses habitantes, influem sobremaneira no caráter relacional e dialético das variáveis contidas na tríade analítica do OP (CARREIRÃO, 2006).

Diante disso, o OP, por ser um campo para onde se converge um intenso fluxo de poder dos diferentes atores inseridos no campo sócio-político de um município, aponta para a necessidade de ampliação da perspectiva analítica desta experiência participativas a partir da inserção de uma dimensão estratégico-político associada em cada uma das variáveis já constituídas.

Essa dimensão da estratégia-política no OP, tese defendida no trabalho de Romão (2011), origina-se em uma lacuna deixada pelas próprias variáveis da tríade analítica, usualmente trabalhadas que não dão guarida para análises mais aprofundadas no âmbito das estratégias político-partidárias, bem como para os fluxos de poder presentes em toda *arquitetura* do OP.

Essa lacuna reside na forte ênfase atribuída ao OP, enquanto atividade muito mais próxima do campo moral e normativo de democracia participativa, que das lógicas político-partidárias que igualmente operam no OP como modelo de gestão pública (ROMÃO, 2011). Essa moralidade, resultante da dicotomia existente entre as organizações da sociedade civil de um lado e das forças político-governamentais do outro, tornou míope em certa medida as análises sobre o OP. Se deixada de lado a dimensão estratégico-político, corre-se o risco de enxergar experiências democrático-participativas, como é o caso do OP, muito mais próximas da sociedade civil como polo de virtudes democráticas, rivalizando com o Estado, como polo de virtudes antidemocráticas (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006). Com

pesar, acabou-se por assim dizer, naturalizando um modelo normativo, dicotômico e estático para análise destas experiências (MOURA; SILVA, 2008). O mesmo ocorreu sobre as análises do OP conforme aponta Romão (2011).

Figura 1: Representação estática da tríade analítica do OP



Em razão disso, a partir de uma análise da literatura e produção acadêmica sobre o OP no Brasil (SANTOS; AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 1997; LÜCHMANN, 2002) bem como as experiências desenvolvidas em Santa Catarina (BORBA; LÜCHMANN, 2007) e de maneira mais específica o OP em vigor no município de Joinville (SC) optou-se por desenvolver a dimensão estratégico-político (ROMÃO, 2011), como parte integrante do estudo sobre esta experiência de democracia participativa, alcançando - por assim dizer - maior amplitude no entendimento dos fluxos de poder que perpassam em cada uma das variáveis.

Figura 2: Perspectiva relacional da tríade analítica do OP com o acréscimo da dimensão Estratégico-política



Quando se coloca a tríade: compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional em uma perspectiva relacional, como instrumento de análise das experiências do OP, oportuniza-se observar:

Novas possibilidades de interação entre a participação organizada do povo, suas instâncias representativas (Câmaras), e o poder executivo municipal. Há tensões, interdições, manobras, fricções, disputas entre os agentes deste processo. Mas há também cooperação, negociação aprendizagem política e administrativa, reconhecimento de interlocutores, respeito por suas dignidades e demandas (FONTANA, 2007, p.14).

Dessa forma, cada variável será aprofundada a seguir perseguindo o seguinte objetivo: sustentar a discussão a partir de um fundamento teórico específico que permita a construção de “amarras” entre as três variáveis contribuindo para a perspectiva relacional.

Os pilares teóricos escolhidos para sustentar a variável do compromisso governamental encontram-se em Sidney Tarrow (2009) e Jack Goldstone (2003). Aquele, ao tratar do conceito de Estruturas de Oportunidade Política, permite a compreensão sobre a entrada de novos atores no espaço institucional dos Estados à medida que crescem as oportunidades para ação coletiva. E esse que, ao ampliar as discussões de Tarrow (2009), aproxima os movimentos sociais da política institucional através dos partidos políticos e instituições do Estado, o que garantirá um caráter mais dinâmico para se analisar o compromisso do governo com a experiência participativa.

Da parte da tradição associativa, os trabalhos de Mark Warren (2001) e os estudos de Lüchmann (2011) contribuirão no sentido de permitir uma nova abordagem sobre o fenômeno do Associativismo. Com o conceito de Ecologia das Associações, Warren (2001), esclarece que nem todas as associações são capazes de produzir efeitos de aprendizagem democrática, logo, as diferenças existentes no âmbito das experiências associativistas interferem na qualidade democrática das sociedades políticas.

Para compreensão do papel das regras nas experiências participativas, será retomado o trabalho de Hall e Taylor (2003) para subsidiar a função que o desenho institucional desempenha na concretização do processo efetivo do orçamento de um município. A vertente do neoinstitucionalismo pautará esta discussão. Dotado de critérios, condições e parâmetros de funcionamento e participação, o OP - enquanto instituição - exerce influência tanto na ação estratégica dos indivíduos inseridos em um determinado campo sócio-político, como também nas suas preferências mais fundamentais. As instituições constroem a ação dos indivíduos particulares assim como age sobre os hábitos e modelos culturais de uma determinada população.

E, no que tange a dimensão estratégico-política, a tese de doutoramento desenvolvida por Romão (2011), que ao estudar a noção de estratégia política dentro do OP em Osasco (SP), também contribui nessa discussão colocando como pano de fundo os fluxos de poder que transpassam os atores sociais e políticos envolvidos nas relações ocasionadas pela existência do OP.

1.3. A VARIÁVEL DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL

A noção de compromisso governamental, em alguns momentos definidos também como vontade política, refere-se ao compromisso político do governo com as experiências participativas implantadas e

vigorando na administração política de um município. Entre essas, podem-se citar os conselhos gestores, os fóruns temáticos, as audiências e consultas públicas e os orçamentos participativos.

Fator central na implementação e na capacidade de sustentação de modelos de gestão pública de caráter participativo, a vontade política do governante é fundamental no que se refere ao respeito às regras do jogo e a centralidade que tais instrumentos possam vir a ocupar no plano político-administrativo local (LÜCHMANN, 2002).

O atendimento das demandas das comunidades amparadas pelas possibilidades de autonomia do cidadão nos espaços formais de participação criados dentro do OP, a centralidade que ganha dentro dos governos, como também demais investimentos, como cursos de capacitação de conselheiros e delegados promovidos pela administração municipal; faz do OP uma saudável experiência democrática de cogestão da comunidade decidindo sobre uma importante peça da gestão pública: o orçamento municipal. Os orçamentos participativos constituem-se, como um tipo de participação mobilizada, na medida em que dependem do projeto, vontade e compromisso político do governo vigente (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

Sobre esta dinâmica do OP, comenta Lüchmann (2002):

Que a ativação de diferentes fóruns municipais para a discussão e proposição de medidas de ampliação da qualidade de vida local, e fundamentalmente, a participação e presença intensiva das lideranças políticas e assessores do governo municipal junto aos espaços de discussão do OP têm aumentado a confiança e a credibilidade do governo, além de possibilitado uma reversão da tradicional imagem personalista, superior e equidistante dos ocupantes dos postos de liderança política (LÜCHMANN, 2002, p, 127-128).

Todavia, após a implantação desses fóruns e espaços participativos, a vontade do governo atua na mobilização de diferentes recursos humanos, técnicos e financeiros em vista da manutenção eficiente do processo.

Em se tratando de interesses políticos, entretanto, questiona-se se não há subordinação do OP ao compromisso do governo para a manutenção de seu próprio poder político? Ou é possível uma boa conciliação entre vontade política e interesses de poder que permita o

avanço democrático? Será que o OP se restringe exclusivamente como um meio estratégico para a perpetuação de forças ideológicas-políticas? Ou pode representar a efetivação de um compromisso moral com a democracia? Neste trabalho, o OP deixa de ser visto exclusivamente como um núcleo virtuoso da democracia participativa e passa a ser encarado como uma importante estrutura de oportunidade aberta tanto para as forças políticas inseridas no governo e para os partidos políticos, como para a pluralidade de atores sociais organizados em associações que povoam a esfera do associativismo local.

1.3.1. Estruturas de oportunidade política

Conforme apontam os trabalhos recolhidos na obra de Goldstone (2003), na última meia década, tem-se visto um aumento nas produções teóricas sobre as influências mútuas entre as organizações da sociedade civil e os atores e instituições político-administrativas. Do ponto de vista conceitual, encontra-se na ideia de Estruturas de oportunidade política um importante substrato teórico que pode ser utilizado para compreensão dos efeitos que marcam essa mútua influência.

Eisinger (1973) ao ser citado por Meyer (2004, p.128) inaugura o conceito de Estruturas de oportunidades políticas a partir da noção de *political opportunity* surgida com a abertura das estruturas dos governos urbanos para a participação cidadã. Anos mais tarde, essas discussões foram ampliadas pela obra *O poder em movimento* de Sidney Tarrow (2009).

Compreendido junto a elementos estruturais mais estáveis, a *political opportunity* condiciona o confronto político (TARROW, 2009) por variáveis de oportunidades e ou restrições políticas. Entre essas variáveis, tem-se a ampliação do acesso através da abertura institucional, instabilidade nos alinhamentos políticos, elites divididas, aliados influentes, repressão e facilitação⁶. Os Estados produzem

⁶ De forma sintética as dimensões das oportunidades são: *ampliação do acesso*, que se obtém de forma mais imediata por meio das eleições, a *instabilidade nos alinhamentos políticos* que pode ocorrer através das mudanças nos destinos dos partidos e da oposição, a *divisão das elites* que influi no encorajamento de outros grupos de assumirem os riscos da ação coletiva, os *aliados influentes* que ao atuarem nos espaços políticos formais dão garantias aos desafiantes e a *repressão e facilitação* gerada por Estados repressivos ou

oportunidades por meio de sua força ou fraqueza, facilitando a incursão da *ação coletiva*⁷ dos diferentes atores sociais arranjados em diferentes organizações.

O OP, como modelo de participação popular sobre os destinos de parte do orçamento municipal, pode funcionar como um meio ou canal de abertura para entrada de novos atores sociais no espaço institucionalizado das políticas do governo municipal e suas forças constituídas. Seu desenho institucional ao operar dentro de um amplo conjunto de *inputs* (reuniões, fóruns temático, conselhos), permite a inserção de novos atores sociais na esfera governamental e, junto deles, novas demandas passam a compor a agenda do executivo municipal. Por conta disso, o governo, promotor do OP no município, passa a ampliar seu compromisso com todos esses novos participantes do processo de gestão política do município. Não somente aqueles eleitos para atuarem nas instâncias formais (delegados e conselheiros), como também para todo o participante que depositou suas demandas nas plenárias temáticas, membros de associações, moradores dos bairros afetados pelo OP.

A partir do momento que uma instituição participativa é criada e levada a efeito, a sociedade em que esta for inserida, possivelmente, terá sua trajetória de confrontos e lutas políticas transformadas. Ou seja, os indivíduos e demais atores sociais envolvidos no processo, ao aproveitarem a oportunidade política criada, atuarão como catalisadores para novos processos sociais e ciclos de confronto. De toda ordem, com maior ou menor tempo de atuação, com longa ou curta duração, esses governos impactam na dinâmica e no curso das forças políticas de um município.

Tarrow (2009, p.38) entende o conceito de oportunidade política como “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajarem no confronto político”. Para o mesmo autor, oportunidade

representativos. Para ampliar o entendimento, consultar Tarrow (2009, p.107-110) e Moura (2009, p. 88-89).

⁷ Para Scherer-Warren (2005, p. 01) o conceito de *ação coletiva* “tem sido geralmente utilizado, mesmo na academia, como um conceito empírico para se referir a toda e qualquer forma de ação reivindicativa ou de protesto realizada através de grupos sociais, tais como associações civis, agrupamentos para a defesa de interesses civis ou públicos comuns, organizações de interesse público”.

política “é um conjunto de indícios políticos que fornecem incentivos para uma cadeia casual que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais” (TARROW, 2009, p.39).

Ao se enfatizar fatores exteriores ao grupo, normalmente mudanças estruturais, como por exemplo, aquelas ligadas à força e à fraqueza dos Estados; as oportunidades políticas ao ocorrerem para certos grupos e não para outros, evidenciam que não podem estar todas visíveis ao mesmo tempo para todos os envolvidos em uma determinada ação coletiva. “Isso significa que – embora o termo “estrutura” tenha sido frequentemente usado para caracterizar oportunidades políticas, em sua maioria, as oportunidades e restrições são situacionais e não podem compensar por muito tempo as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais” (TARROW, 2009, p.106-07). Entende-se as oportunidades políticas com base nesse autor, como mais situacionais do que estruturais.

Jack Goldstone (2003) estende ainda mais esta discussão ao mostrar que a relação dualística de forças pendulares entre Estado e movimentos sociais, embora interajam entre si, persiste sobre elas uma visão polarizada em torno de rivalidades no que tange a participação nos espaços formais da política institucionalizada (Estado, partidos políticos, sistema eleitoral, instituições governamentais).

Os ensaios contidos na obra de Jack Goldstone (2003) intitulado por *States, parties and social movements*, trazem uma demarcação diferente e em certa medida inovadora no diálogo entre estes dois polos, isto é, apontam os movimentos sociais como constitutivos essenciais da política normal nas sociedades modernas, bem como mais difusa e permeável às fronteiras entre a política institucionalizada e não institucionalizada (GOLDSTONE, 2003).

Essa tese vem contrapor de alguma maneira os argumentos de McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.24) em que acusam os movimentos sociais como “adversários” onde procuram entrar como “membros políticos do mundo institucionalizado a fim de obterem acesso aos padronizados mecanismos do poder”. Afirmam ainda os autores, que os movimentos sociais, na condição de outsiders, assumem para si o protesto e mecanismos não institucionalizados de ação como características de seu *modus operandi* de se fazer política.

Portanto, não se pode entender o normal funcionamento dos espaços políticos institucionalizados, tais como os Estados e partidos políticos, por exemplo, sem compreender que o curso de sua formação ande de forma muito próxima ao dos movimentos sociais (Tarrow, 2009). Esses possuem entre si uma relação interativa e fortemente

relacional marcada por uma dinâmica de fluxos de poder que transpassam as instituições envolvidas no processo. “State institutions and parties are interpenetrated by social movements, often developing out of movements, in response to movements, or in close association with movements” (GOLDSTONE, 2003, p.02).

Nessa direção, as associações e movimentos sociais passam a atuar como um elemento fundamental que influenciará na abertura de oportunidades junto às forças políticas dos Estados. Nesse percurso, alguns grupos apresentam melhores recursos do que outros garantindo maior vantagem diante das oportunidades. E, mesmo que o OP seja - em sua natureza - um arranjo institucional de participação promovido e implantado pelo governo de um município, mesmo assim, no que se refere ao seu sucesso, eficiência e permanência, a qualidade da vida associativa local exercerá forte influência. Todavia, divergências podem surgir dessa afirmação, pois a probabilidade do OP ser eficiente pode se ampliar caso a sociedade civil seja forte, por outra via, podem existir experiências e desenhos de OP bem formulados, mas sem uma sociedade civil forte, propositiva, com alta densidade democrática no conjunto das suas associações. Sem contar das relações que esse associativismo civil pode estabelecer com os partidos políticos locais.

Em que pese tais ponderações, fica evidenciado que o OP como instrumento de cogestão implantado pelo governo de um município encoraja seus participantes a ocuparem espaços de disputas políticas locais. O OP, por sua ordem, atrelado a outras experiências participativas, pode dar início a uma cadeia lógico-causal que leva à interação das forças políticas institucionalizadas e por isso mais duradouras, tais como: partidos políticos, câmara de vereadores, sistema eleitoral, executivo municipal e forças políticas de caráter mais intermitentes como movimentos sociais, associações locais diversificadas inclusive à opinião pública.

Com a entrada do OP em um determinado cenário político, a força ou fraqueza do governo é posta à prova, da mesma maneira como a força política de velhos ou novos atores também entram em cena pela disputa de recursos. A política, nesse caso, migrará da clássica polarização de forças oriundas das disputas entre Estado e sociedade civil, para um processo de fluxo de forças contínuo e relacional entre os diferentes atores que atuam sobre um cenário sócio-político determinado.

1.3.1.1. A inter-relação entre política institucional e não institucional

Contribui, nessa discussão, a centralidade do trabalho de Goldstone (2003) que reúne uma série de experiências sócio-políticas de natureza pro-democráticas ocorridas em diferentes países da Europa, na Rússia e nos Estados Unidos; para analisar as inúmeras possibilidades de inter-relação entre os movimentos sociais, partidos políticos e a chamada política institucional configurada através dos estados, governos, partidos políticos, entre outros.

Para Romão (2011), a tese defendida por Goldstone (2003) está ancorada na:

Política como processo, em que se pretende absorver mais sua dinâmica que sua morfologia, em que movimentos sociais, partidos, setores do Estado, governos e outros elementos da sociedade política se inter-relacionam de maneira fluida, a partir do desdobramento de conjunções relativamente flexíveis (ROMÃO, 2010, p.75).

É, pois, no inter-relacionamento desses atores sociais e políticos que se configuram relações de poder complexas. Entretanto, essa dinâmica não é enfatizada por Goldstone (2003), haja vista mobilizar seu interesse analítico para os desdobramentos institucionais decorrentes do estreitamento destas relações.

Goldstone (2003) indica que, na atualidade dos países ocidentais, os movimentos sociais vêm se tornando tão rotineiros e institucionalizados que já passariam a fulgurar como membros ou parte da política normal, mesmo que somente na condição de opositores ou de agentes reivindicativos de direitos de cidadania. Entretanto, para Goldstone (2003) os movimentos sociais tornar-se-iam parte do ambiente e das estruturas sociais que moldam e dão origem aos partidos, tribunais, legislativo e às eleições. E que as estruturas dos partidos, movimentos sociais e demais atores institucionais estão conectados intimamente.

Ao partir dessa premissa básica, o compromisso governamental com as experiências participativas de uma dada administração municipal, “fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo” (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p.27); deve pressupor que, dado o caráter coparticipativo do modelo, demais atores entrariam em cena

reivindicando o direito de governar lado-a-lado. Goldstone (2003) enfatiza que partidos políticos e os atores dos movimentos sociais tornaram-se atores mutuamente dependentes nas modelagens políticas. A relação é dialógica, pois tanto um quanto o outro podem agir nas estruturas de oportunidade ou restrição conforme aquilo que demonstrarem interesses. Para se perseguir os mesmos objetivos, deve-se ter em comum algum elemento que garanta certo grau de confluência ou interseção entre ambos, nesse caso, o elemento pode vir a ser determinado princípio ou prática democrática compartilhada.

Por isso, a partir do exposto, reforça-se a tese que da constante interação entre atores e organizações da sociedade civil de um lado e as instituições político-administrativas do outro, resulta-se na necessidade de melhor dimensionar o campo estratégico-político. Como resultado da relação entre esses dois polos de força, deriva um fluxo de poder comum, à medida que o associativismo civil e governo passam a atuarem juntos - compartilham do OP, como espaço comum para a ocorrência de seus interesses estratégicos-políticos.

Importa nessa discussão do compromisso governamental, a partir da obra de Goldstone (2003), o quanto a política institucionalizada pode apresentar forte entrelaçamento com a dinâmica associativa local. Discutir a vontade política do governo com o OP significa trazer para a pauta de discussões as interferências dos atores e forças sócio-políticas presentes no âmbito associativo. Dado o caráter relacional, entendem-se o sucesso e eficiência do OP como resultado de um compromisso de ambas as partes. Outrossim, o seu fracasso ou insucesso pode interferir na lógica de forças políticas entre esses e demais atores envolvidos no processo. Ao se permitir a entrada de novos atores no âmbito de tomada de decisões sobre os destinos da cidade, está se abrindo espaço para a elevação de outros sujeitos políticos para a condição de partícipes do processo de gestão pública.

O fluxo de poder político se desenha nas interações entre esses atores em cenários sócio-políticos específicos, o que nas últimas décadas vêm ganhando ampla variedade de configurações regionais, à medida que novos governos vão adotando os mesmos modelos institucionais como recursos de cogestão de seus municípios. Caminham nessa direção os fóruns participativos, os conselhos gestores e o orçamento participativo.

Ganha *status* a partir dessa dimensão a possibilidade que dela resulta de se pensar a relação entre sociedade civil e a sociedade política, por meio do OP, como uma correlação não somente pautada pelos valores morais embutidos na democracia, mas também ancorada

nas dinâmicas estratégicas-políticas que ocorrem, tanto no governo, como em setores do associativismo urbano de bairro.

Ao fazer referência às produções de Leonardo Avritzer sobre o OP, afirma Romão (2011) que a linha teórica investigativa traçada por este autor não formula nenhum tipo de relação estratégico-política, travada entre a tradição associativa local e as:

Estruturas próprias do sistema político, partidos incluídos, com os quais apenas estabelece relações estratégicas para a obtenção da institucionalização de suas práticas de renovação democrática. A ação dos partidos e dos governos aparece como apenas suplementar às iniciativas da sociedade civil (ROMÃO, 2011, p. 50).

A tese de Romão (2011) especifica que os trabalhos de Avritzer ao detalhar a gênese do OP, conduzem à análise da relação entre partidos e governo somente enquanto compromisso ou vontade política para com as experiências participativas sem fazer referência alguma ao sentido estratégico-político presente nos entremeios desse compromisso. Prepondera a manutenção das “identidades específicas da sociedade civil e da sociedade política, o que conduz para uma divulgação equivocada de uma concepção mistificadora e limitada sobre o fenômeno do orçamento participativo” (ROMÃO, 2011, p. 50-51).

Essa concepção mistificadora, de acordo com Romão (2011), fundamenta-se no protagonismo dos atores da sociedade civil sobre sociedade política (Estado, Governo e partidos políticos), como também na validade ou relevância das experiências deliberativas e participativas sobre o jogo político bem como sobre “as dinâmicas próprias da competição político-eleitoral” (ROMÃO, 2011, p.52).

A partir desse panorama, é perfeitamente aceitável “diminuir as possibilidades de essencialização e polarização de atitudes dos próprios atores no espaço do OP” (ROMÃO, 2011; SILVA, 2006), a fim de se permitir a vazão de fluxos de poder oriundos das diferentes orientações políticas que regem a ação dos atores empíricos inseridos no processo. O resultado direto do rompimento com a visão polarizada é a criação de uma abordagem relacional, o que ajudará na compreensão dos fluxos de poder que perpassam o OP como modelo de cogestão local através do qual se definem as relações entre os atores no processo de democratização da gestão pública (SILVA, 2006).

Nessa direção, conforme aponta Silva (2006) a teoria relacional do sociólogo Norbert Elias (1999) pode se colocar como um pressuposto teórico-metodológico de superação da visão essencialista, dicotômica e estática entre os atores sociais e políticos para marcar a “ênfase na necessidade de uma abordagem processual para analisar ‘objetos’ que se apresentam empiricamente como constituídos por e constituintes de processos sociais que exigem uma análise diacrônica” (SILVA, 2006, p.161).

Entende-se que o OP, como um espaço participativo largamente desenvolvido no Brasil desde o final dos anos 1980, concorra nessa direção ao afastar-se continuamente de um modelo canônico de relação entre seus atores empíricos (principalmente Governo e associativismo) bem como de modelos analíticos e variáveis estáticas. Em uma perspectiva relacional, os atores empíricos passam a ser encarados “como resultantes das relações sociais e não pré-existentes a elas” (AZAMBUJA, 2010 p.1445). O modelo analítico a ser reconstituído deixa de ser isolado e passa a ser pautado dentro de um campo relacional.

Ao se pensar uma abordagem teórica que justifique a formulação de uma dimensão analítica que dê conta da compreensão dos fluxos de poder entre os atores envolvidos nos espaços participativos, como é o caso do OP nos municípios brasileiros; é importante destacar o papel que alguns agentes em especial desenvolvem nessa dinâmica. Pois dado o grau de complexidade que alcançara a institucionalidade do OP, alguns agentes potencializam muito mais poder político que detém quando comparados a outros agentes. Alguns representantes, em especial, ganham este *status*. Da parte do governo, destaque para os secretários das administrações regionais ou subprefeituras, para as lideranças e os representantes do partido político que ocupam o governo municipal; da parte do associativismo, destacam-se os presidentes e demais líderes das associações de moradores e associações de base comunitária e da parte das instâncias decisórias do OP, destaque para os delegados e em especial os conselheiros.

Dentro desses múltiplos atores, pressupõe-se ser mais acentuada a ação implícita dos agentes governamentais como protagonistas do processo participativo. Sendo o OP uma instância participativa intermediária que possibilita a entrada de uma multiplicidade de atores políticos, fulguram em seu interior membros do meio político tradicional e institucionalizado como membros do legislativo, lideranças partidárias, agentes e secretários do governo e representantes sindicais. O que prova o quanto que os limites entre a sociedade política e a

sociedade civil podem ser transpassados por interesses e forças políticas de toda ordem.

Todos esses agentes passam a orbitar o OP como que num campo de forças estratégico-políticas. O OP, além de seu caráter de instituição democrático-participativa, detém em si um forte campo de atração para disputas de forças políticas.

Segundo Romão (2011) as:

Instituições participativas são frequentadas principalmente por agentes (indivíduos e grupos) situados nas franjas da “sociedade política”, em torno (ou mesmo no interior) dos partidos políticos. Esta visão se reforça à medida que se sobe na escala de proximidade com a sociedade política, ou seja, no caso das experiências de orçamento participativo, de maneira crescente desde as reuniões de bairro até os conselhos do OP, que deliberam sobre a proposta orçamentária a ser apresentada à Câmara de Vereadores e tem maior capacidade institucional de interagir com o poder municipal. A proximidade com as esferas estatais invariavelmente é utilizada pelos conselheiros para um melhor posicionamento pessoal (ou de grupo) no interior da dinâmica político-partidária-eleitoral de cada bairro e da cidade (ROMÃO, 2011, p.62-63, sem grifo no original).

Romão (2011) focaliza o OP, ao contrário da visão de Avritzer, como “um fenômeno sociopolítico, relacionado às dinâmicas próprias da competição político-eleitoral, no interior e nas franjas da sociedade política” (ROMÃO, 2011, p.53). Com a entrada do OP, muitos municípios passam a contar com um novo espaço intermediário de representação política. Por esse motivo, a ocupação desse espaço “torna-se algo que pode trazer vantagens àqueles indivíduos que estão localizados no que poderíamos chamar de *franjas* da sociedade política local” (ROMÃO, 2011, p.153). Essas franjas podem ser compreendidas como o campo de atuação próprio daqueles indivíduos que ocupam espaços mais afastados do “centro nervoso” das disputas política-eleitorais. Indivíduos esses que, quando inseridos na dinâmica própria do OP, são acometidos pelo fluxo de poder estratégico-político de

maneira mais intensa causada pela proximidade com as instituições políticas do governo municipal.

Esse movimento pode ser melhor visualizado por aqueles membros do associativismo urbano de bairro que têm abertas como *estrutura de oportunidade política* a possibilidade de fazerem parte das instâncias decisórias do OP ocupando funções de delegados e, principalmente, conselheiros que atuam de maneira autônoma frente ao Estado, na escolha das demandas e elaboração do orçamento municipal a ser apresentado no legislativo municipal (ROMÃO, 2011). A busca por maior ênfase à participação das associações de moradores no OP como representante importante do campo associativo, elevou-a como um ator político de forte influência nesse fluxo de poder, haja vista dele derivar a eleição dos delegados e a escolha dos conselheiros. Ao ocuparem suas funções, esses novos atores passam a contar além do apoio comunitário com uma “rede de associações com as quais eles já mantinham um relacionamento” (ROMÃO, 2011, p. 64) ou laços políticos estreitos. Além disso, “os grupos sociopolíticos que estiverem mais próximos àquelas organizações e grupos melhor posicionados nos governos ou mesmo no interior dos partidos políticos, tendem não só a estar mais presentes nos espaços de participação, como a assumir posturas menos confrontadoras com os representantes do Estado” (ROMÃO, 2011, p. 76).

Esses indivíduos, que nessa dissertação colocam-se como originários do associativismo civil comunitário, incorporando-se no OP “se utilizam de novos espaços de participação como o OP para ampliar sua própria rede de relacionamentos em ações que tem o sentido de entrada à sociedade política e do aumento de seu peso neste ambiente” (ROMÃO, 2011, p.53).

Da parte do executivo e das instituições partidárias, o OP atua como “meio de que os governos e partidos líderes da iniciativa possam ampliar sua capacidade de mobilização social e, por conseguinte, ampliem sua força eleitoral” (ROMÃO, 2011, p.52). Nele, o espaço de participação institucional democrática é ampliado para uma arena de disputas político-partidárias muito além dos ciclos normais de disputas em campanhas eleitorais. O OP - enquanto arena política, mas não somente - é também o espaço onde seus atores empíricos se relacionam dentro de jogos e disputas políticas efetivas, conectados às estratégias de ampliação de seus interesses, quer sejam associativos, partidários, eleitoreiros ou boa governabilidade da parte do executivo. Para essas forças políticas, o OP passa a servir como “ampliação de sua capacidade de mobilização, tanto no recrutamento de novos quadros como em sua

instrumentalização para as disputas eleitorais futuras e a manutenção de certo “movimento” nas bases do partido e das comunidades” (ROMÃO, 2011, p.86).

Ainda no que tange as disputas políticas-partidárias inseridas nos espaços participativos, fica como “papel central dos governos – e dos partidos que os sustentam – na proposição e controle dos processos de orçamento participativo” (ROMÃO, 2011, p.58). Diante dessa centralidade sobre os processos participativos, alguns partidos se aproximam, ganham maior evidência do que outros, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT). Pois, dada sua trajetória histórica-política, o PT - por estimular e fortalecer as instituições participativas e os movimentos sociais - ficou envolto a uma aura de virtude democrática e participativa rendendo-lhe a função de articulador.

Das demandas dos representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil com o Estado, do que, efetivamente, como partido político, engajado nas disputas eleitorais e organizado de modo a aumentar seu potencial de competição nestas arenas próprias da democracia representativa. Isto ocasionou que a dimensão político-estratégica do orçamento participativo pouco fosse levada em conta, na literatura a ele pertinente (ROMÃO, 2011, p.65-66, sem grifo no original).

Ora, ao se migrar da visão dicotômica entre sociedade civil e Estado, passa-se a fazer uma análise relacional dos atores que atuam no OP e, consequentemente, pode-se ampliar a tríade analítica do OP com a incorporação da dimensão estratégico-política nessa matriz. Nesse sentido, considera-se o OP muito além de um espaço onde impera a transparência e a normatividade democrática, para um instrumento potencial de ação de estratégia dos governos municipais como também para ampliação e articulação das bases eleitorais. Em muitos casos, a normalidade do OP passa a ser somente um instrumento político, ideológico e estratégico. Por conseguinte, o elemento de democracia, transparência, justiça distributiva, espaço de aprendizagem democrática e demais valores democráticos podem deixar de existir.

Quadro 2: Quadro teórico-metodológico do compromisso governamental

COMPROMISSO GOVERNAMENTAL	INDICADORES	INSTRUMENTOS DE MEDIDA
Definição/conceito		
Diz respeito ao compromisso político do governo com as experiências participativas, sendo fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo. A vontade e o compromisso da força política governante, inclui também a formação da base de sustentação e a articulação dos setores governamentais, fundamentais no que se refere ao respeito às regras do jogo e à centralidade que o instrumento ocupa no plano político-administrativo local (LÜCHMANN, 2002).	1. Inserção como prioridade no conjunto de propostas e objetivos político-partidários: plano de governo, organograma, planejamento, quantidade de recursos destinados ao processo.	1. Entrevista e consulta a documentos da prefeitura, planilhas, relatórios, sites, plano de governo e organograma;
	2. Número de obras e demandas definidas pelo OP e atendidas durante o período de sua execução;	2. Consulta em documentos, planilhas, relatórios, sites;
	3. Espaços e quantidade canais abertos entre executivo e sociedade para comunicação, divulgação, transparência, esclarecimentos das informações relativas ao OP.	3. Consulta de documentos e pesquisa hemerográfica, sites oficiais, atas e jornais do município;
	4. Grau de envolvimento/participação do executivo (prefeito, secretários, partidos de coalizão...) nas assembleias temáticas, nos encontros, capacitações e seminários que visam discutir o OP.	4. Entrevistas com coordenadores e gerentes do OP, consulta de atas de reuniões, pesquisa hemerográfica.

Fonte: Lüchmann (2002). Elaborado pelo autor (2012).

1.4. A VARIÁVEL DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA

A tradição associativa é também importante peça chave para compreensão da dinâmica travada entre as três variáveis da tríade analítica. Torna-se importante considerar a tradição associativa como variável analítica para a avaliação da implementação bem sucedida de experiências democráticas participativas. Centralizado no conceito de capital social, esse tipo de relacionamento pode levar até mesmo a rupturas de práticas clientelistas e autoritárias presentes na dinâmica política dos municípios (LÜCHMANN, 2002).

Ao se discutir com maior profundidade o papel do associativismo nos processos sócio-políticos de uma sociedade, Mark Warren (2001), ao desenvolver o conceito de *ecologia das associações* na obra *Democracy and Association*, permite a aproximação da afirmação desenvolvida por LÜCHMANN (2002) quando aborda a diversidade de projetos desenvolvidos no âmbito do associativismo local. Esse conceito expressa uma “teoria das associações no interior da teoria democrática que permite distinguir as diferentes funções democráticas das associações, por meio de combinações mais ou menos efetivas que desenham um quadro plural” (LÜCHMANN, 2011, p.03).

Para a mesma autora, a ideia de se trabalhar dentro desse delineamento teórico “parece seguir a perspectiva de reconhecimento de diferentes e, em muitos casos conflitantes, atores e instituições que, no seu conjunto, constituem um complexo mosaico de práticas e orientações políticas e sociais” (LÜCHMANN, 2011, p.25). Essa complexidade reside no fato de se reconhecer a existência de diferentes efeitos democráticos gerados por diferentes tipos de associações (LÜCHMANN, 2011). Por conta disso, é possível produzir um olhar mais relacional, preservando a importância dos diferentes tipos, bem como as tensões existentes entre elas. Evitam-se, assim, abordagens unilaterais sobre as associações e o associativismo de forma ampla nas vidas das sociedades. Para a autora, como não é provável que as associações encerrem em si “todas as virtudes democráticas”, é preciso “avaliar diferentes possibilidades de atuação política das associações, cujo potencial democrático depende de sua relação e da configuração do contexto social, político, econômico e cultural no qual estão inseridas” (LÜCHMANN, 2011, p.25).

A partir da obra de Warren (2001), LÜCHMANN (2011) retoma três perspectivas teórico-analíticas sobre o fenômeno associativo e seus desdobramentos nos processos de democratização das sociedades, com destaque para: **1)** a capacidade das associações criarem padrões de civilidade nos cidadãos, tese esta inspirada em Alexis de Tocqueville, **2)** relações conflitivas constituem um amplo campo de atuação para a ação coletiva, forte ênfase no campo teórico dos movimentos sociais, **3)** as associações impactam a esfera pública ao tematizarem problemas e temas sociais, perspectiva pautada sobre as teorias ligadas à sociedade civil.

Nesse processo de atuação política dos novos atores deliberativos e do alargamento dos espaços democráticos participativos é que as associações se colocam como centrais para compreensão do conceito dos movimentos sociais e seus vínculos com a democracia. Associações

e movimentos sociais imbricam-se de maneira constitutiva nos processos participativos, pois colocam no cenário político atores plurais e heterogêneos.

Entre os atores que povoam a sociedade civil estão os movimentos sociais, as organizações não governamentais (ONGs), as associações de moradores, grupos de base e de ajuda mútua, associações filantrópicas, sindicatos, entidades estudantis e todas aquelas formas de associativismo que - de alguma forma - lutam pela resolução dos problemas sociais, ampliação dos direitos políticos e da consciência de cidadania e ainda mudanças na esfera dos valores e do comportamento dos indivíduos (SELL, 2006).

1.4.1.O associativismo de bairro na perspectiva democrática

Dada a amplitude alcançada pelas experiências participativas e associativas configuradas no cenário político nacional desde o processo de abertura política na década de 1980 e, consequentemente a complexidade teórico-analítica que recaiu sobre experiências dessa natureza, o recorte temático escolhido para análise relacional com o OP desenvolvido neste trabalho, reside na ampliação do entendimento sobre o associativismo urbano de bairro (associações de moradores e comunitárias) haja vista ser esta modalidade preponderante nas experiências de OP.

Ganha esse *status*, devido ao OP fazer parte de um tipo de política pública que, ao destinar uma parte da peça orçamentária de um município para a decisão da população, permite a inserção de diferentes agrupamentos sociais interessados, sendo esses majoritariamente membros de associações comunitárias urbanas de bairro e, junto deles, a inserção dos setores mais pobres da população (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

Essa inserção é fortalecida, dado o tipo de organização geográfico-territorial a que estão submetidas. Ao se fazer uso das divisões administrativas e/ou territoriais (bairros, subprefeituras) previamente estabelecida nos municípios, o OP se aproxima dos setores populares de base territorial onde seus indivíduos sentem-se como “iguais”, o que diminui em muito os custos de participação desse segmento populacional nas instâncias governamentais. Por isso, as associações de moradores ou comunitárias simbolizam em grande medida o tipo de modalidade associativa em que seus integrantes sentem-se como atores políticos importantes, pois conseguem romper com os eventuais constrangimentos advindos de “participação em

espaços mais heterogêneos, onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis” (LÜCHMANN; BORBA, 2007, p.22).

Corroborando a inserção das associações de moradores no âmbito das experiências de OP, a natureza jurídica específica que possuem, o que lhes atribui elevado grau de autonomia e baixo grau de institucionalização, permitindo, por assim dizer, grande flexibilidade para inserção nos processos de cogestão participativa dos municípios. Além disso, outro fator que sustenta a centralidade dedicada para análise do associativismo urbano de bairro na perspectiva do OP, reside na ascensão que partidos de esquerda tiveram desde o processo de abertura política na segunda metade dos anos 1980 nos governos dos executivos municipais. Tais partidos, dada sua forte gênese às associações e movimentos populares, mantiveram estreitos laços com as camadas populares e com os setores econômicos menos favorecidos a ponto de autorizarem sua inserção na gestão pública em seus governos.

Grosso modo, o OP constitui-se como nova estrutura de oportunidade para a participação política no Brasil cujas variações em sua configuração criam oportunidades diferentes para a participação de setores mais pobres e que apresentam maior dependência de benefícios dos governos (obras e serviços públicos).

1.4.1.1. A dinâmica das associações de moradores

As associações de moradores, enquadradas dentro da literatura e da classificação feita por Gohn (2006) como parte dos Movimentos Sociais Populares Urbanos⁸, faz parte de uma modalidade de associativismo civil muito presente no Brasil desde a década de 1970. Ao se configurar como um tipo de associativismo comunitário, as associações de moradores representam um segmento amplamente estudado durante a década de 1980. Dentro do campo do associativismo brasileiro, Boschi (1987) representa um importante embasamento teórico para análise, interpretação e entendimento destas associações, a partir de uma pesquisa no Rio de Janeiro sobre as formas de mobilização do Brasil urbano, de 1977 até meados da década de 1980.

⁸ Podem ser entendidos, como aqueles movimentos que demandavam por bens e serviços necessários à sobrevivência cotidiana e que inscreviam suas demandas no campo dos direitos sociais tradicionais: direito à vida com reivindicações de alimento, abrigo e outras condições básicas para a sobrevivência elementar do ser humano (GOHN, 2006, p.283).

Não somente no Rio de Janeiro, mas também em São Paulo, importantes trabalhos foram desenvolvidos nessa direção, como provam as pesquisas realizadas por Gohn (1991) ao apresentar as Sociedades dos Amigos do Bairro (SABs).

Intimamente ligadas com os movimentos sociais no Brasil durante os anos de 1980, as associações de moradores situam-se de acordo com Gohn (1991) em uma primeira instância, ligadas à fase populista por qual passara o Brasil, mas principalmente São Paulo, a partir dos anos 1950. Essas eram organizações locais intituladas como Sociedades dos Amigos de Bairros (SABs), que dirigidas por lideranças vinculadas a determinados políticos, permitiam com que estes espaços assumissem o papel de mercado durante a barganha por votos nas épocas de campanhas em troca de melhorias estruturais.

O novo movimento de bairros no Brasil traz consigo uma nova configuração das associações de moradores a partir da década de 1970, período esse, fortemente marcado pela repressão do governo militar. Surge articulado às práticas da Igreja Católica, principalmente ligadas às CEBs⁹.

Criados em torno das carências econômicas e especulação imobiliária que empurrava cada vez mais a população para as periferias, esses movimentos de bairros foram se organizando em associações, muitas delas ocupando os espaços protegidos das igrejas a fim de buscarem soluções para as questões do cotidiano (GOHN, 1991).

Surgidas nos períodos de rápida industrialização - principalmente nos grandes centros urbanos e capitais onde foram marcantes os acentuados fluxos migratórios das áreas rurais para o mundo urbano - as associações de moradores mobilizam a população para atividades de pressão política. E, em termos de organização, essas associações aglutinam-se em organismos centrais de coordenação sob a forma de federações ou confederações dotadas de grande capacidade mobilizatória em vistas de interesses comuns (ALVES, 1985).

As associações de moradores privilegiam a mobilização da comunidade para a obtenção de melhorias no bairro. As estruturas

⁹ Para Alves (1985) em um contexto de ampla oposição política, proliferaram os movimentos de base. Em 1980, por exemplo, somente no estado do Rio de Janeiro surgia uma nova associação de morador a cada semana. Formavam-se, sobretudo nos bairros pobres das periferias urbanas. Muitas delas surgiram num contexto de política populista, às vezes, diretamente estimuladas por políticos desejosos em organizar seus comitês eleitorais.

governamentais são responsáveis em última instância pelas condições materiais de seus bairros. Pressionam, dessa forma, as autoridades locais para a solução destes problemas (ALVES, 1985). E, mesmo que persistam em muitas associações de moradores, as funções menos democráticas como o clientelismo, fato esse observado por Gohn (1991) nas SABs em São Paulo no final da década de 1960, é crescente a tendência à autonomia e a ação política ligada às bases.

Nessa direção, complementa Fontes (1996), que a capacidade de mobilização de uma comunidade depende de vários fatores, como por exemplo: *1) cultura política favorável; 2) condições organizacionais da associação condutora do processo; 3) possibilidade de visibilidade política do movimento, entre outros.*

Dentre esses, é mister destacar a identidade do movimento. É um importante pilar para sua capacidade de luta, pois diz respeito à criação de mecanismos de lealdade e de solidariedade ao grupo, conforme citado anteriormente.

No caso das associações de moradores, de base essencialmente territorial, os processos de formação de identidade se associam estreitamente ao modo de vida dos membros daquela comunidade, que unidos para a garantia da defesa do seu habitat, se sentem ligados a um destino comum, o de pobres construtores solidários de seu território (FONTES, 1996, p.44).

Independente do tipo de relação travada entre seus participantes, conforme tratado anteriormente, as associações de moradores consideraram as estruturas governamentais responsáveis, em última instância, pelas condições materiais de seu bairro. Destaca Alves (1985) privilegiarem dessa maneira a mobilização da comunidade para a obtenção de melhoria no bairro pressionando as autoridades locais e estaduais para a solução dos problemas que são de competência governamental.

1.4.1.2. O processo e a política das associações de moradores

A estrutura de funcionamento de uma associação é relativamente simples: uma diretoria eleita pela comunidade, assembleias nas quais são decididas questões a serem empreendidas pela diretoria, endossos às ações dos diretores, formação de conselhos de representantes e/ou

conselho fiscal, eleitos entre os sócios da associação com o objetivo de supervisionar os trabalhos da diretoria. Vale lembrar que o órgão máximo da associação é a assembleia que se reúne com relativa periodicidade. Contam com recursos organizacionais mínimos, empregando pouco ou nenhum funcionário.

Nessa direção, as associações de moradores prestam serviços à comunidade local e, para tal, contam com a organização dos próprios membros da diretoria e de grupos organizados do bairro que colaboram para os financiamentos (FONTES, 1996). Entre as funções associativas dessas organizações, projetos coletivos são sempre os mais comuns; dessa forma, muitas associações montaram seus próprios centros comunitários, creches, postos de saúde, clubes de mães, feiras livres, organização de cursos e atividades recreativas (FONTES, 1996).

Desse modo, existem essencialmente duas atividades próprias das associações de moradores: *1)* a de caráter reivindicativo - que consiste na mobilização e instrumentalização política da comunidade para obtenção de benefícios na esfera pública estatal; *2)* a de caráter assistencialista - que se refere aos empreendimentos de atividades e ações assistenciais à comunidade local, a partir da mobilização de pessoas e recursos da própria comunidade. Tais atividades conferem vitabilidade a essas associações. Tanto as atividades reivindicatórias (na maioria das vezes, instáveis) quanto às ações assistencialistas, devem estar em justa medida (FONTES, 1996, p.45).

Acerca do caráter reivindicativo desse tipo de associação, Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2008), em um estudo realizado na cidade de São Paulo sobre os *Atores periféricos na Sociedade civil*, esclarecem que:

Autoconstrução, conquista de creches, e postos de saúde, ocupação e legalização de terrenos, ampliação e aprimoramento do transporte público, bem como um leque de reivindicações de infraestrutura urbana básica, definiram e continuam a definir, embora de modo menos dramático, a pauta de reivindicações das associações de bairro pauta impulsionada mediante a mobilização e a pressão da população sobre as instâncias governamentais de tomada de decisões (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008, p.77).

Ocorre que, em grande parte, a maioria das atividades das associações é estruturada sobre as pessoas chaves da estrutura organizacional, isto é, existe um acúmulo de atribuições, funções e atividades sobre elas e/ou poucas pessoas (presidentes, tesoureiro e secretário).

Alguns efeitos dessa prática (acúmulo de funções em determinadas pessoas e baixa participação das comunidades) podem ser visualizados na baixa mobilização dos moradores, o que conduz na consolidação de lideranças, com baixo índice de renovação nos cargos do movimento e, extensivamente, nas instituições políticas competentes da arena de poder local. Muitas vezes, por conta do baixo índice de renovação de seus dirigentes, ter-se-á a perpetuação de muitos de seus líderes que, por “dominarem técnicas e habilidades de liderança, tais como capacidade verbal e técnicas persuasivas” (FONTES, 1996, p.54), encerram em si de maneira concomitante os conhecimentos adequados do cenário político no qual o movimento está inserido. Além do mais, adquirem grandes habilidades para os procedimentos e rotinas burocráticas relacionadas aos órgãos públicos com os quais mantém contato, facilidade de trânsito pelos corredores da administração pública e certa facilidade de instrumentalização do seu discurso técnico no tocante das negociações de projetos favoráveis à comunidade.

Talvez a relação das associações de moradores com os partidos políticos seja a parte mais importante do jogo político e, ao mesmo tempo, a mais velada. Questões como essas se tornam encobertas na comunidade dada à postura apartidária que se espera de seus dirigentes, sendo essas, endossadas pelas determinações estatutárias da associação. É uma constante problemática na vinculação político-partidária de lideranças do movimento. Paradoxalmente, acontece que boa parte do êxito do movimento depende do desempenho pessoal dessas lideranças, pois a negociação com políticos passa a ser a virtude do líder mais enaltecida e legitimada pelos moradores do bairro. Somente através do maior envolvimento da população nas atividades das associações de moradores é que se daria controle do movimento pela população, o que em grande parte, limitaria a instrumentalização do movimento pelo clientelismo da máquina política. Configurando um campo heterogêneo, as associações de moradores apresentam diferentes características, sendo - mais ou menos - clientelistas ou mobilizadoras da população para as atividades de pressão política.

Resta saber em que medida o tipo de estrutura organizacional pelo qual opera as associações de moradores contribuem para a democracia no movimento e para além dele. Isso é, quais os benefícios

para a democracia esse tipo de associação poderá lograr? Além disso, qual a sua contribuição, se mantida essa mesma lógica de ação e organização interna conforme apresentada até agora, quando inseridas nos espaços institucionais de participação democrática, como é o caso do OP?

Nessa direção, a mudança institucional gerada pela introdução desses espaços democrático-participativos tende a produzir, em maior ou menor grau, uma recomposição do valor dos recursos associativos detidos pelas organizações sociais, na medida em que são redefinidos os recursos que conferem eficácia a tais atores. O OP, que consiste em um espaço institucionalizado de acesso a recursos públicos, mostra-se relevante na ampliação da rede relacional das comunidades populares e em possibilitar a conexão com os agentes públicos de um município (SILVA; ZANATA, 2009).

Nesse processo de inserção das associações de moradores, quando não, dos próprios movimentos sociais nos fóruns participativos como o OP, por exemplo; pode gerar uma desvalorização da mediação personalista e clientelista como mecanismo eficaz para o acesso aos bens e serviços públicos. O OP reproduz uma reestruturação no valor relativo dos recursos associativos, com ganhos e perdas para diversos atores sociais (SILVA; ZANATA, 2009, p.21). Dessa forma, o OP mostra-se como uma ameaça a rede clientelista desenvolvida por muitas práticas associativas que ao longo de sua trajetória foram se intensificando ou diminuindo em relação ao Estado e as práticas democráticas.

Quadro 3: Quadro teórico-metodológico da tradição associativa

(continua)

TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	INDICADORES	INSTRUMENTOS DE COLETA DAS INFORMAÇÕES
Definição/conceito	1. Número de associações de moradores presentes no município;	1. Verificação de documentos na prefeitura, e nos documentos das federações presentes no município;
De maneira geral, associações são grupos e organizações mais ou menos estruturadas ou hierarquizadas. Assim, além daquelas com autonomia organizacional, voluntárias e com relações internas mais igualitárias e menos	2. Presença de atores/líderes comunitários com o poder público discutindo os problemas da cidade;	2. Consulta a documentos da prefeitura, documentos históricos, pesquisa hemerográfica, entrevista com representantes da prefeitura;

Quadro 3: Quadro teórico-metodológico da tradição associativa

(conclusão)

TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	INDICADORES	INSTRUMENTOS DE COLETA DAS INFORMAÇÕES
hierárquicas, há também todo um conjunto de associações mais estruturadas, como sindicatos e associações profissionais. Embora também sejam, ou possam ser, associações, os movimentos sociais têm sido conceituados como articulação ou redes estabelecidas por grupos, coletivos e indivíduos que compartilham identidades e lutam por alguma causa (LÜCHMANN, 2011).	3. Existência de autonomia e independência das associações em relação a partidos, Federações e agências de financiamento público;	3. Entrevista com líderes das federações das associações de moradores. Consulta à documentos;
	4. Quantidade de vínculos e parcerias travadas junto aos partidos políticos, poder público e demais instâncias de governo;	4. Entrevista com líderes das federações das associações de moradores;
	5. Natureza das atividades desenvolvidas, número de pessoas envolvidas, alcance e finalidade dessas práticas.	5. Entrevista com líderes das federações das associações de moradores, consulta a documentos.

Fonte: Lüchmann (2011). Elaborado pelo autor (2012).

1.5. A VARIÁVEL DO DESENHO INSTITUCIONAL NA PERSPECTIVA DO NEO-INSTITUCIONALISMO

O OP é uma experiência de participação democrática que opera obedecendo a ciclos metodológicos em arenas deliberativas regulares. Dotado de toda uma “arquitetura” ou engenhosidade que articula, em sua maioria, representantes do associativismo civil e da esfera governamental em torno de decisões sobre uma parte do orçamento municipal, o OP deixa de ser uma simples experiência de cogestão participativa para ganhar garantias de institucionalização de sua dinâmica.

O desenho institucional é outra variável fundamental no processo de análise, reflexão e crítica da tríade analítica do OP. Em Lüchmann (2002) a dimensão institucional se coloca como elemento central, na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política, definindo, também, por assim dizer, as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas.

A combinação e articulação entre diferentes atores – governamentais e as entidades ou associações comunitárias - passa a fortalecer a formação de uma institucionalidade que ganha legitimidade além do próprio governo, na própria comunidade e associações envolvidas no processo. “A resultante institucional tem sido fruto desses encontros e debates, ao mesmo tempo em que tem oferecido condições de ampliação e incorporação de novos temas e atores sociais” (LÜCHMANN, 2002, p.135).

O desenho institucional moldado em torno do OP, aplicado pelos governos proponentes em diferentes municípios, não é estático e sim dinâmico e mutável. Sofre alterações em função de diferentes contextos sociopolíticos e culturais presentes na região onde o OP é implantado.

A dimensão do formato/modelo ou desenho institucional do OP se configura em função dos engendramentos travados entre Estado e sociedade e do grau de dependência entre suas forças políticas e sociais (BORBA; LÜCHMANN, 2007). Dada à natureza institucional do OP, muitas de suas regras, critérios de participação, instâncias decisórias, escolhas de delegados e conselheiros, critérios de distribuição de recursos entre tantas outras regras internas, configuram parâmetros regulares e estáveis para a participação efetiva dos sujeitos e eficiência do processo, ao mesmo tempo, dado o seu caráter dinâmico, fica submetido ao diálogo constante entre seu público participante e o Estado proponente desse modelo. A questão entre agência e estrutura e sua constante inter-relação justifica a tentativa de mobilizar o neoinstitucionalismo como fundamento teórico da engenhosidade do OP, na perspectiva de cumular garantias de fazê-lo uma variável analítica confiável nas análises de experiências democrático-participativas.

Sobre esse referencial teórico, sabe-se de sua amplitude na fundamentação não somente do desenho institucional, como também do compromisso do governo e da tradição associativa. Entretanto, no que tange a especificidade do estudo conferido para este trabalho, optou-se em buscar dentro da literatura específica, em especial Hall e Taylor (2003) os principais recortes analíticos que possam amparar a variável do desenho institucional dentro da perspectiva relacional. Por conta disso, é bastante provável que se haja necessidade de ampliação da discussão, o que, por escolha, não será realizado neste trabalho.

No final da década de 1970, as atenções teórico-metodológicas se voltam para as variáveis institucionais como objeto central para análise do comportamento político. O pensamento neoinstitucionalista não constitui uma corrente de pensamento unificada, pois, como apontam

Hall e Taylor (2003) são pelo menos três modelos de análise diferentes que apareceram de 1980 em diante: o neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico. O primeiro, enfatiza mais especificamente o papel do Estado (e/ou dos atores estatais) como complexo de instituições estruturantes da organização social, o segundo, enfatiza o comportamento instrumental e calculista dos atores sociais visando à maximização de suas preferências, enquanto o terceiro fundamenta-se na tese de que as instituições atuam como mecanismos de socialização ao apresentarem forte capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente nas dinâmicas societárias (LÜCHMANN, 2002). Todos eles buscam clarificar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Evidencia-se que estruturas socioeconômicas e políticas moldam também o comportamento em diferentes contextos sociais. Os neoinstitucionalistas julgam que as instituições atuam, mobilizando mecanismos de constrangimento e estruturação das ações, limitando-as e estabelecendo escalas de racionalidade (PERES, 2008).

São determinados arranjos regulares que se encontram nas instituições que moldariam o comportamento políticos dos sujeitos envolvidos. A ação dos indivíduos é constrangida pelas instituições que estruturam suas preferências em um determinado processo. Em Peres, (2008, p.63) “a estruturação do comportamento pelas instituições se daria pelos mais diversos mecanismos, tanto formais como informais”.

OP introduz um novo mecanismo de filtragem para o estabelecimento a partir das prioridades que se definem com base na organização das comunidades e regiões. Em face de tudo isso, o OP pode incentivar a participação, mobilização e discussão coletiva, reduzindo ou limitando os mecanismos individuais e clientelistas de satisfação de interesses (LÜCHMANN, 2002, p.157).

A questão central que se mobiliza na vertente neoinstitucional está na defesa de que os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Ao se considerar que tratam de um conjunto de normas que, “mais ou menos formalizadas, as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade, ao organizarem de alguma forma as diferentes atividades sociais e, modelarem os comportamentos” (LÜCHMANN, 2002, p. 45). Dessa forma, defende-se menos o caráter estático, adotando-se mais uma análise dinâmica das instituições, à medida que, além de constrangerem comportamentos, as instituições estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais, além de servirem com “caixa de

ressonância” para mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. O que reforça ainda mais a contribuição da variável desenho institucional como relacional no conjunto da tríade analítica do OP (LÜCHMANN, 2002).

A centralidade das instituições deriva do fato de que elas influenciariam decisivamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, “enquadrando a luta através de suas instituições” (MARQUES, 1997, p.81).

A grande marca do desenho institucional, onde quer que o OP seja implantado, é a sua capacidade adaptativa e criativa diante dos diferentes contextos políticos e associativos apresentados. Mesmo na impossibilidade de um único modelo de OP, que possa ser aplicado em diferentes contextos, o que deve permanecer, são as “regras do jogo” bem definidas, justas, transparentes e democráticas que constituirão as instâncias participativas.

As instâncias de participação no OP vão se articulando em função de seus diferentes graus de institucionalidade. Quanto mais próximas das organizações comunitárias, *menor será a institucionalidade e maior autonomia*. À medida que se aproximam dos espaços governamentais, essas instâncias *aumentam a institucionalidade e diminuem a autonomia* (LÜCHMANN, 2002). Assim, em ordem crescente, têm-se as **plenárias temáticas** adequadas aos bairros do município, em seguida formam-se as **assembleias do OP**, como momentos de intensa participação da população local na definição das demandas. Em posição intermediária, constituem-se os **fóruns de delegados**¹⁰ que definem prioridades a partir das demandas levantadas nas assembleias temáticas. Além dessas prioridades, colaboram na decisão sobre os critérios de distribuição dos recursos. Essas prioridades são repassadas ao **conselho do OP**, responsável pela fiscalização e deliberação final do orçamento (FEDOZZI, 1998; LÜCHMANN, 2002).

¹⁰ No modelo de Porto Alegre (RS) colocado como referência, a escolha de delegados define-se pela quantidade de lideranças e membros ligados a determinados grupos associativos. Quanto maior o número de associados ou adeptos, membros de determinados grupos, maior o número de delegados potencialmente representativo desses agrupamentos (LÜCHMANN, 2002).

Quadro 4: Quadro teórico-metodológico da variável desenho institucional

DESENHO INSTITUCIONAL	INDICADORES DE MEDIDA	INSTRUMENTOS DE COLETA DAS INFORMAÇÕES
Definição/conceito	1. Especificidades do modelo de OP vigente no município;	1. Consulta ao regimento interno e entrevista com formuladores do OP;
A dimensão institucional se coloca como elemento central, na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política, definindo, também, por assim dizer as regras, critérios de participação, instâncias decisórias, escolhas de delegados, conselheiros, critérios de distribuição de recursos entre tantas outras regras internas que configuram os parâmetros regulares e estáveis para as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas (LÜCHMANN, 2002).	2. Existência de um conjunto de regras definindo o funcionamento do OP;	2. Consulta ao regimento interno, entrevista com formuladores e questionário aplicado aos conselheiros;
	3. Existência de um ciclo temporal definindo o funcionamento da dinâmica do OP;	3. Consulta no regimento interno, entrevista com formuladores e questionário aplicado aos conselheiros;
	4. Pluralidade na participação a partir da existência de critérios para inserção individual e coletiva. Não definição a priori de entidades de representação coletiva. Existência de regras de escolhas/renovação dos delegados e conselheiros;	4. Regimento interno, entrevista com formuladores e questionário aplicado aos conselheiros. Consulta às atas do COP e a documentos e relatórios da prefeitura;
	5. Existência de instâncias formais de participação: Assembleias Temáticas, fórum dos Delegados e Conselho do OP;	5. Número de representantes comunitários nas instâncias de representação de interesse. Consulta ao regimento interno e entrevistas com formuladores do OP e entrevistas com conselheiros;
	6. Divisão geográfica do município promovida pela presença do OP;	6. Consulta mapa das regiões administrativas do Município;
	7. Critérios para distribuição de recursos;	7. Regimento interno, entrevista com formuladores do OP e questionário aplicado aos conselheiros;
	8. Publicação e divulgação de informações e resultados relativos à execução das demandas do OP.	8. Entrevistas, consulta a documentos, regimento interno e pesquisa hemerográfica.

Fonte: Lüchmann, 2011. Elaborado pelo autor (2012).

CAPÍTULO II - JOINVILLE: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E SÓCIOPOLÍTICAS

Para o entendimento sobre a trajetória sócio-política de Joinville, faz-se necessário um resgate histórico do município. Busca-se, assim, situar alguns marcos fundamentais que impulsionaram a dinâmica associativa urbana de bairro, a qual se mobiliza para o exercício de compreensão da dimensão estratégico-política no compromisso do governo com o OP.

Em diálogo com este resgate histórico, buscar-se-á, mesmo que de forma tímida, haja vista não ser o foco desse trabalho, romper com a visão o um tanto quanto mitificada que paira sobre a própria trajetória histórica do município, arraigada no espírito de sua população e reforçada pelos inúmeros textos produzidos e reproduzidos, principalmente aqueles relacionados aos governos municipais em suas diferentes épocas.

A partir de informações recolhidas no IPPUJ (JOINVILLE, 2011) o estudo sobre o percurso histórico da cidade, habitualmente, remonta-se ao surgimento da Colônia Dona Francisca ao contrato assinado entre a Sociedade Colonizadora de Hamburgo e a princesa de Joinville, Francisca Carolina, irmã de D. Pedro II, que havia recebido 46.582 hectares de terras dotais na província de Santa Catarina. Dessa forma, no dia 09 de março de 1851 o município é fundado com a chegada de imigrantes alemães, suíços e noruegueses, os primeiros compradores dessas pequenas propriedades agrícolas¹¹.

Ao desmembrar-se politicamente de São Francisco do Sul, Joinville foi elevada à condição de vila, em 1866, e à cidade, em 1877. Sua população era de 12 mil habitantes, sendo a maioria moradores de áreas rurais. Na década de 1880, surgiram as primeiras indústrias têxteis e metalúrgicas, bem como o comércio iniciado por industriais vindos do Paraná. Nesse sentido, tem-se o surgimento das primeiras associações culturais (ginástica, canto, tiro, teatro) grupos escolares, igrejas, hospital, lojas maçônicas, corpo de bombeiros; cujos modelos de organização eram os mesmos existentes nos países de origem desses primeiros colonizadores.

Há que se considerar que o município de Joinville experimentou, entre as décadas de 1950 e 1980 do século XX, profundas e intensas modificações em sua composição populacional, resultante de um intenso

¹¹ Para maior aprofundamento, FICKER, 1965.

processo de migrações internas e externas, caracterizadas por deslocamentos de populações do campo em direção à cidade, impulsionado pelo crescimento da atividade industrial. A evolução populacional decorreu fundamentalmente da oferta de emprego industrial, que passou a agrupar mais de 50% da população economicamente ativa. Momento esse que pode ser inserido no evento econômico nacional chamado de “milagre brasileiro”. As empresas expandem suas atividades e, mais precisamente, surgem os empreendimentos que mais adiante transformar-se-ão nos grandes grupos econômicos que atuarão nas áreas metalúrgica, têxtil, do segmento de plástico e de refrigeração (TERNES, 1986 p. 200).

Segundo os registros históricos, localizados em Ternes (1986), em 1926 a população do município era de 46 mil habitantes (10.320 na cidade e 36.000 no interior). Já, em 1950, percebe-se uma redução na população e um equilíbrio em suas concentrações; eram mais de 43 mil habitantes (21.390 na zona urbana e 21.944 na zona rural). Em 1980, a população do município foi elevada a um número superior a 320 mil habitantes, em decorrência de fluxos migratórios. Até o ano de 1986, 95% desta população se concentraria no perímetro urbano do município. Convém lembrar que esse fenômeno do deslocamento de populações para o município exerceu forte influência nos futuros desdobramentos sócio-políticos do município, fator esse a ser tratado adiante, quando se abordará os desdobramentos político-partidários que antecederam a chegada do PT no município e o precederam até desembocar na criação do Orçamento Participativo.

Tabela 1: Crescimento populacional do município

ANOS	Taxa média %	Início da década	Final da década
1950 – 1960	6.07	43.334	69.677
1960 – 1970	6.04	69.677	126.095
1970 – 1980	6.45	126.095	235.812
1980 – 1991	3.54	235.812	347.151
1991 – 2001	2.21	347.151	429.604
2001 – 2010	1.69	429.604	515.250

Fonte: Joinville (2011). Elaborado pelo autor (2012).

Com o fim da 2ª guerra Mundial (1939-1945), o Brasil deixara de receber produtos industrializados da Europa, fazendo com a que a cidade se tornasse - em um curto espaço de tempo - um forte polo industrial do sul do Brasil. Em 1950, estava definitivamente deflagrado o estágio de forte industrialização na economia de Joinville. Essa

industrialização nasceu em decorrência de todo o capital acumulado através da indústria da erva-mate e extração de madeira, ganhando um impulso muito especial pelo tipo de imigrante que viera a se instalar em Joinville, disciplinado para uma mentalidade fortemente produtiva (TERNES, 1986, 13).

Localizado na região Sul do país, município polo da microrregião nordeste do Estado de Santa Catarina, Joinville é a maior cidade em termos econômicos, responsável por 20% das exportações do Estado. É também o 3º polo industrial da região sul do país. A cidade concentra maior parte da atividade econômica na indústria, com destaque para os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. Possui PIB/capita em R\$ 26.865,04 e índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,857 (JOINVILLE, 2011).

Quadro 5: Dados sobre Joinville

Indicadores		Fonte
População	Total: 515.250 Urbana: 497.788 Rural: 17462	IBGE / ano 2011
Área	1130,878 km ²	IBGE
PIB Bruto	R\$ 13.220.312.809,00	IBGE / 2008
PIB per capita	R\$ 26.865,04	IPPUJ 2011
IDH	0,857	PNUD / 2000
Eleitores	358.093 eleitores	IBGE / ano 2011
Microrregião	Microrregião do Nordeste de Santa Catarina	AMUNESC

Fontes: IBGE (2008, 2011); Joinville (2011). Elaborado pelo autor (2012).

2.1. AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE SOCIABILIDADE, MOBILIZAÇÃO E ASSOCIATIVISMO ENTRE OS ANOS DE 1855 E 1940.

Os espaços de sociabilidade entre os primeiros habitantes do município, geralmente, eram restritos a diferentes grupos étnicos (alemães, açorianos, africanos) que se faziam presentes nas primeiras décadas da Colônia Dona Francisca, nome que recebera o município no período colonizatório.

Nesse cenário completamente novo, ganhava destaque os espaços de diversão (salões de baile e as pistas para jogos de bolão), que passariam a concentrar com maior frequência os homens e mulheres da colônia (GUEDES, 2000, p. 67). Dedicado ao público feminino, mas somando-se às primeiras formas associativistas, encontravam-se

também os corais da comunidade escolar ou da Igreja (*Schulgemeinde* e *Evangelischer Kirchenchor*) (GUEDES, 2000).

As atividades sociais dos imigrantes eram, desde o início da colonização, extremamente ricas e diversificadas. Em 1855 fundou-se a “Sociedade de cultura”, no mesmo ano a “Sociedade Helvetia”, seguida pela “Sociedade de Atiradores de Joinville” e pela Loja Maçônica – Amizade Alemã. No ano seguinte surgiu a “Sociedade Beneficente Helvetia e a “Sociedade Beneficente à Fraternidade”. Em 1859 foi fundada a Sociedade de Teatro amador Harmonia” e a primeira Sociedade de Ginástica da América do Sul. Foram criadas associações recreativas como a “Aconchego” e a “Noite Aconchegante”. Também eram inúmeras as agremiações de música, de canto, de teatro, de atiradores, ao lado de clubes de “Skat”, de xadrez, de bolão ou de associações condicionadas profissional e cientificamente, como por exemplo, Agremiação de Cigarreiros, “Sociedade Beneficente de Artesãos, ou “Clube de Volapük” – o segundo da espécie na América do Sul. Para divulgação do idioma universal fundado em 1880. Também na década de 80 surgiram diversas associações fundadas por Luso-brasileiros, como “Congresso Joinvilense”, “Grupo Dramático 25 de abril e outros com finalidades políticas como, por exemplo, o “Clube Republicano” (GUEDES, 2000, p. 7-8).

Além de relatos das primeiras peças teatrais, já nas primeiras décadas da colonização, é possível observar a existência das chamadas *Rodas de leitura*¹² ocorridas na Sociedade Harmonia antes das apresentações teatrais já incorporadas no espírito da cidade. Associada a essa experiência, sabe-se da prática da leitura entre alguns homens e mulheres que viviam em Joinville no século XIX. Livros e jornais (*Kolonie-Zeitung* – Jornal da Colônia) eram distribuídos entre estes moradores. Mas, possivelmente, nenhuma sociedade tivera tido um espaço de sociabilidade tão feminino como os *Kraenzchen* (pequena

¹² Encontros de leitura que antecederiam as apresentações teatrais.

coroa de flores ou grinalda). Essas associações, mais especificamente pequenos encontros, eram os espaços para que algumas mulheres pudessem socializar seus bordados, leituras, além de muita conversa. Tais associações ganharam simbologias próprias, associados e estatuto próprio (GUEDES, 2000, p. 72).

Um *espectro* da cultura germânica sondava a todos os habitantes da colônia. Mais que um espírito, era uma ética, uma ascese particular de economia, moderação e autocontrole próprios das populações nórdicas e protestantes que, movidas pela moral do trabalho, tinham como princípio a disciplina, a obediência e a ordem; o que teria estimulado a organização racional e a solidariedade nas suas comunidades. Nesse contexto fortemente hostil, dada às condições da localidade geográfica, os imigrantes alemães reforçaram seu forte espírito comunitário. Justificam-se, pois, as várias sociedades de apoio que foram fundadas com a finalidade de integração dos primeiros habitantes (GUEDES, 2000).

O perfil do imigrante alemão era de alta sofisticação socioeducacional, porém, fortemente marcada por um insulamento cultural, todavia, é como se vivessem em “um Estado dentro do próprio Estado”. O fortalecimento de uma sociedade essencialmente competente em termos de convivência social, fechada sobre si mesma, onde os traços culturais e espirituais trazidos da Europa se fortaleceram, ampliando sensivelmente as diferenças com a comunidade luso-brasileira (TERNES, 1986, p. 7).

O processo de inserção da população dentro desse espectro da cultura germânica se deu com a criação de escolas, jornalismo impresso (Kolonie-Zeitung), maçonaria, comércio e política. O padrão europeu de cultura foi configurado através das Igrejas e disciplina para o trabalho. Nessa direção, é preciso “sublinhar como importante na evolução econômico-social de Joinville, os traços gerais da família alemã, coesa, unida, disciplinada, com traços religiosos acentuados, especialmente pela ética protestante e a nova visão de lucro e trabalho” (TERNES, 1986, p.182).

No município, grupos de elite de origem portuguesa, trabalhavam paralelo à vertente germânica. Esses luso-brasileiros também buscavam cuidar muito bem da preservação e ampliação dos seus interesses políticos e econômicos no município. Essas famílias também apresentavam elevados índices de cultura, esclarecimentos intelectuais e políticos. Muito bem articuladas, adotavam sistema de compadrio para a preservação de seus interesses econômicos e políticos (TERNES, 1986, 182). Entre as décadas de 1880 e 1920, além da mescla dessas elites na

liderança econômica, política e cultural na cidade; tem-se no município o início das primeiras experiências sindicais.

As experiências sindicais do município iniciaram no ano de 1917 quando ocorreram as primeiras notícias sobre movimentos grevistas de operários no espaço urbano de Joinville. Buscavam, acima de tudo, melhorias salariais. Entretanto, um acordo entre patrões e empregados pôs fim ao movimento, nos meses seguintes. No meio rural, também houve manifestações sociais de agricultores resultando na fundação das chamadas Liga de Lavradores (*Bauerbund*¹³). Reivindicavam o barateamento dos produtos de primeira necessidade. “Posterior a este acontecimento é que o operariado local vai perdendo cada vez mais sua força de coerção contra as empresas e os sindicatos foram adquirindo cada vez mais um caráter assistencialista” (GUEDES, 2000, p. 130).

No início da década de 1920, outras manifestações de diferentes categorias de trabalhadores vieram à tona: padeiros, trabalhadores de carga e desembarque do porto local, operários da construção civil, entre outros. O objeto das reivindicações consistia fortemente em reparações salariais, redução das longas jornadas de trabalho e cumprimento das leis trabalhistas pelo empresariado local. É nesse contexto que emerge na cidade a Associação Comercial e Industrial e Joinville (ACIJ)¹⁴ como um importante ator social que desempenharia definitivamente importantes atuações no cenário social, político e econômico do município.

Em todo o período, desde a criação e desenvolvimento dessa entidade patronal:

A questão social foi reconhecida e politizada dentro dos meios oficiais, ao mesmo tempo em

¹³ Através da Liga dos Lavradores, envio de resoluções e protestos foram enviados às autoridades municipais reclames ligados principalmente ao recolhimento de impostos municipais. Porém, as autoridades do município acusavam a Liga de anarquismo, argumento esse que impedia ainda mais qualquer tentativa de fixação em uma cidade conservadora (GUEDES, 2000, p. 142).

¹⁴ De acordo com TERNES (1986, p.253) a Associação Comercial e Industrial de Joinville (ACIJ), entidade de classe patronal, considerada responsável pelo destino de polo industrial que anos mais tarde o município viria a se tornar, liderando em muitos aspectos todo o processo econômico catarinense. Fundada em 16 de fevereiro de 1911, era um órgão aglutinador de comerciantes e industriais.

que ia sendo despolitizada dentro do meio operário e fortemente atraída para dentro do aparelho estatal. Os sindicatos deixam de ser literalmente órgãos autônomos para serem órgãos do Estado, assumindo a questão social com reconhecimento público e político (GUEDES, 2000, p.160).

Outra forma associativa que brotou no município foram as experiências de cooperativismo. Essas atividades ocorreram somente após o ano de 1941. Naquele ano, foi instalada a Sociedade Cooperativa de Consumo dos operários e empregados de Joinville. Propunham soluções para os problemas trabalhistas da região. Entretanto, todas essas inovações associativas, que surgiram como representação dos trabalhadores e operariado local - quer fossem na zona rural ou na zona urbana - mantinham-se ainda conservadoras em termo de política local. Não se comunicavam entre si, os sindicatos não apresentavam engajamento, logo, foram perdendo vigor. Nesse cenário, os trabalhadores, as classes de dirigentes:

Alegando imaturidade, falta de competência e necessidade de manutenção dos seus empregos; apontavam **[a si mesmos]** como empreendedores bons, que tudo faziam para assegurar sua “família feliz e satisfeita”, legitimando assim, dirigi-las e governá-las pela submissão (GUEDES, 2000, p. 147, sem grifo no original).

O que se revela até o momento, acerca da trajetória da tradição associativa nos primeiros anos do município, é a existência de grupos eminentemente atrelados à tradição germânica, orientados à cultura, ao lazer, educação e religião. Figura, nesse cenário, agrupamentos ligados ao mundo do trabalho em função do avanço dos ideais capitalistas no município. Contudo, mesmo diante dos primeiros sinais de grupos de natureza reivindicatória como os sindicatos, ligas camponesas e cooperativas, pouca ou quase nenhuma mudança se via em função da forte atuação do associativismo de classe empresarial cooptando as lideranças deixando-as despolitizadas. Importantes modificações nesse cenário aconteceriam a partir da década de 1960 com o início da forte industrialização no município.

2.2. A TRAJETÓRIA SOCIOPOLÍTICA DO MUNICÍPIO A PARTIR DA DÉCADA DE 1960

Nas décadas de 1960 e 1970, o discurso de “ordem e progresso” que pairava na cidade, não abria espaço para contestações. Um progresso que levou a cidade a crescer desordenadamente. Joinville apresentava um vertiginoso crescimento nas áreas de metalurgia, plástico e refrigeração, o que levou a um intenso crescimento local impulsionado pela área industrial.

Na década de sessenta, as estatísticas revelaram para Joinville um crescimento populacional anual pouco superior a 7%. Para a década de setenta, os indicadores levam a crer que este mesmo crescimento esteve em torno de 10 ou mesmo 11%. O colégio eleitoral ultrapassou os 100 mil eleitores. Este e outros indicadores conduzem à conclusão de que a população do município caminha para 300 mil habitantes, se já não tiver ultrapassado (JOINVILLE..., 1980, p.228).

De acordo com a mesma fonte, o êxodo rural, além da intensa migração, acentuou as diferenças e problemas sociais. “Se em 1950 cerca 50,7% da população do município se distribui pela zona rural, hoje, apenas 5% ainda continua no campo. [...] A população urbana espalha-se por uma área de 200 quilômetros quadrados” (JOINVILLE..., 1980, p.228).

A década de 1970 marca uma transformação em Joinville. Milhares de pessoas que migraram do Paraná em busca de oportunidades encontraram emprego com facilidade. As indústrias joinvilenses precisavam de muita mão de obra. Em 1970, o setor respondia por 62,46% do PIB e em 1975 alcançou o pico histórico de 77,65%, efeito do “milagre econômico”, quando o Brasil registrou as maiores taxas de crescimento da história (ANDRADE, 2011, p.04).

De acordo com dados do IBGE (2010), a população do município - em 20 anos - saltara de 69.677, em 1960, para 235.812 mil habitantes, em 1980. Sua população aumentaria em mais de 03 vezes. Ao mesmo

tempo, o PIB do município - no mesmo período - sobe de 302.536,07 milhões para 3.257.590,00 bilhões. A tabela abaixo compara duas décadas para melhor compreender este período de mudança.

Quadro 6: Mudanças nos indicadores do município entre 1960 e 1980.

	1960	1980
População	69.677	235.812
PIB	302.536,07 milhões	3.257.590,00 bilhões
PEA**	23.481 hab.	96.866 hab.
Trabalhadores da Indústria	17.535*	47.278
Migrantes do Estado	2.093 hab.	13.558 hab.
Paraná**	1,66% da população	5,75% da população

Fonte: Andrade (2011). Elaborado pelo autor (2012).

Notas: * Corresponde ao ano de 1970.

** População economicamente ativa

Como se observa, as mudanças são significativas. Todavia, o fenômeno do crescimento pujante no município, associado à migração de populações oriundas de cidades do interior catarinense - mas principalmente paranaenses, em busca de trabalho - torna Joinville uma cidade industrial, mas com muitas carências, entre elas, infraestrutura para habitação. Problema esse, muito comum nas cidades em que se verificam afluxos de grandes contingentes de migrantes, vai se tornando particularmente grave no município. Ao que parece, essas carências permaneciam reclusas às camadas migratórias que chegavam ao município e habitavam as periferias. O espírito de cidade *ordeira e feliz* ainda não estava maculado.

O discurso de “cidade ordeira e feliz” era sempre recuperado pelas elites políticas e organizações de classe, a fim de manter a população disciplinada e sem ações subversivas que contrariassem os ditames da ditadura vigente. Da parte sindical, pouco se via, pois historicamente a luta institucional dos trabalhadores via sindicatos, pouco interferia nas relações entre capital e trabalho, pois o que importava era o crescimento industrial do município (GUEDES, 2000, p.200).

Consequentemente, esse comprometimento com o labor diário, levava a população a um amortecimento na participação política, à medida que assimilava padrões pacíficos de comportamento, ações conservadoras e defesas de ideais ligados à ordem. Alguns atores do associativismo civil da época figuravam nesse contexto anticontestatório e antirreivindicativo.

A União Cívica Feminina foi um desses atores. Formada por mulheres, defendia interesses relacionados à manutenção das morais familiares, da religião e do trabalho. Atuavam de forma direta na legitimação da ação do exército contra as ameaças comunistas pelas quais poderia passar o Brasil e a própria cidade. Além disso, o civismo - nesse período - esteve ligado ao espírito religioso, com a afirmação de que é esse sentimento que conduz o povo pelo caminho democrático.

Em Joinville, as ações da União Cívica Feminina foram um sucesso. Além de conquistar a adesão de milhares de pessoas para a "Marcha da Família com Deus pela Liberdade", copiando mobilizações semelhantes pelo País afora, ainda organizou a campanha "Ouro de Joinville para o Brasil". Os joinvilenses doaram 6,2 quilos de ouro e CR\$ 23,2 milhões de cruzeiros (pouco mais de US\$ 17 mil dólares à época). "Somente no início dos anos 70, após o AI-5 assinado em 1968, com as notícias das torturas e mortes, que a população começaria a se dar conta do regime militar" (SAAVEDRA, 2004).

Ligado à União Cívica Feminina, outro importante ator social, foi o Batalhão de Caçadores (atual 62º. Batalhão de Infantaria, ligado às Forças Armadas do Brasil) instalado na cidade na década de 1960, estava constantemente preparado para eventuais conflitos que pudessem ocorrer como a ameaça de grupos de esquerda, por exemplo. Esta entidade mantinha forte articulação com a União Cívica Feminina, a Associação Comercial e Industrial (ACIJ) e os partidos políticos locais.

Por ser a década de 1960 um período de forte avanço da industrialização em Joinville, necessitava-se de mão de obra externa - especializada ou não - para ocupar as vagas abertas nas indústrias. E, de acordo com as elites empresariais, esses trabalhadores deveriam ser preparados técnica e ideologicamente dentro do imaginário coletivo de "cidade laboriosa", ordeira e feliz. Essa harmonia entre as classes vigentes era perfeitamente questionável, mas não aos dirigentes políticos e empresariais. Associava-se, a essa ideia, a igreja, entidades assistencialistas e beneficentes, a exemplo dos grupos de *Lions* clube local. Essas associações acabavam, por assim dizer, legitimar o espírito coletivo da época.

Em 1970, o cenário político é alterado com a entrada de novos atores da política institucional, como foi o caso do Movimento

Democrático Brasileiro. Na cidade, esse partido passou a ocupar papel de destaque nas disputas eleitorais. Inseridos no contexto do bipartidarismo, vivia-se a chamada “oposição consentida” (FERNANDES, 1982). O sistema partidário, durante a ditadura militar, serviu como um lugar de amortecimento e cooptação dos interesses. A política continuava ainda mantendo os descontentamentos da população cerceada e vigiada.

Cabe justificar que a ênfase dada ao MDB, mais tarde alterado para PMDB, reside no fato de que, nesse trabalho, ao se resgatar um pouco da trajetória associativa e sociopolítica do município, encontrou-se evidências da forte relação entre esse partido e a criação de espaços e serviços públicos de caráter democrático. Ver-se-á mais adiante que a forte penetração do PMDB junto às camadas mais populares e menos desfavorecidas, contribuiu em certa medida, para a mudança da passividade em direção à atividade política. Evidentemente que outros partidos políticos surgiram nesse contexto de abertura democrática, como foi o caso do PT alguns anos mais tarde e que também será alvo de algumas análises, porém, dada a necessidade de demarcação de referências analíticas, ganha o PMDB essa ênfase, mas que a partir de 1980, passaria a compartilhar desse mérito com o PT e o próprio PSDB que também ocuparão o campo de análise.

Associa-se a essa justificativa e forte ênfase atribuída ao PT nessa discussão sobre os partidos políticos e sua trajetória no município. A inserção de muitas informações situando a “dança dos partidos” na cidade de Joinville e a relevância atribuída ao PT em detrimento aos outros partidos, ocorre na tentativa de reconstruir uma trajetória das primeiras reivindicações realizadas pelo associativismo urbano de bairro e de que maneira eles foram indicando a urgência da participação das pessoas na gestão do município. Entende-se que o PT, em relação aos demais, é aquele que melhor traduziu essas demandas o que culminou na ostentação da bandeira do orçamento participativo.

Na constituição político-partidária do município, fazia-se presente, ao menos após 1964 com o surgimento do bipartidarismo, a administração da União Democrática Nacional (UDN) e Aliança Renovadora Nacional (ARENA); alimentados pelas oligarquias e pelo empresariado local. A partir de 1970, tem início uma guinada para ideologias de governo popular. No caso do município, o MDB, fundando em Joinville em 1966, foi responsável por essa nova dinâmica, todavia, cerceado pelo “dever” de não contestar o regime militar, esse

partido levou o enfraquecimento da direita entre as elites locais¹⁵. Mas, o que teria levado a essa mudança na lógica partidária e nas forças políticas locais? Segundo os estudos de Guedes (2000), pode ter sido o intenso contingente de pessoas oriundas do interior do estado do Paraná e também de outras cidades catarinenses que contribuíram para a formação de um grupo de adeptos aos ideais do MDB.

Dentro do cenário dos partidos na política catarinense, o PMDB no Estado “herda e aprofunda, no período inicial de sua existência, a divisão entre o moderado e o progressista presente no antigo MDB” (CARREIRÃO, 2006, p.26-27). Toda a base popular do MDB se mantém apoiadora do novo partido, além disso, naquele momento inicial, o PMDB começa a contar com lideranças de forte apelo popular, enraizando ainda mais este partido junto aos movimentos sociais (CARREIRÃO, 2006).

Sobre o desenvolvimento do PMDB em terras catarinenses, existem fortes vínculos entre o desempenho desse partido relacionado às variáveis demográficas, tais como urbanização e o inchaço das cidades fruto da industrialização. Conforme apontam os estudos de Carreirão (2006), o crescimento dos partidos de esquerda, nesse contexto entende-se MDB (1946-1979), estava associado principalmente aos processos de industrialização e urbanização. Em Joinville, como a cidade se encontrava em seu *boom* industrial (oportunamente apelidada de Manchester Catarinense, em alusão à cidade inglesa que também sofrera o mesmo fenômeno, mas no contexto da Revolução Industrial no século XVIII, na Europa), pode-se utilizar a mesma reflexão teórica para a compreensão do avanço do PMDB no município.

O discurso que pairava em Joinville era o de uma “cidade feliz”, ordeira e pacífica. Sob o lema: o “povo governa”! O MDB espalhava-se no município, instalando um projeto democrático pela via política-institucional e também pela via popular. Espaço esse onde a população deveria expor seus problemas e participar das soluções. Nesse contexto de mudança política, concomitante ao projeto de incursão do MDB (PMDB) no município, mais estruturado, ocorrem os primeiros rumores para a formação de um novo partido – o PT que passaria a representar de maneira mais consistente os trabalhadores e operariado da cidade.

¹⁵ Para aprofundamento da discussão sobre o desenvolvimento dos partidos políticos em solo catarinense bem como das elites e oligarquias partidárias, consultar (CARREIRÃO, 2006).

2.3. O PT EM JOINVILLE: DAS BASES ATÉ A CONQUISTA DA PREFEITURA MUNICIPAL

Antes da cidade de Joinville propriamente dita, em Santa Catarina, a formação do PT tem seu início a partir de 1979 com pessoal oriundo de grupos formados a partir de setores da Igreja Católica, ex-militantes de grupos clandestinos, grupos de esquerda de orientações marxista-leninista e trotskista e setores de esquerda independentes tais como sindicalistas, professores e profissionais liberais (CARREIRÃO, 2006). O partido ganhava adeptos conforme características socioeconômicas das diferentes regiões catarinenses: em Florianópolis, de universitários, secundaristas, eletricitários, profissionais liberais, bancários e demais movimentos sociais. No Sul, recebeu forte influência de ceramistas, mineiros e calçadistas. No Oeste, sindicatos e pequenos proprietários rurais e de setores progressistas da Igreja Católica. No vale do Itajaí e Joinville junto ao operariado industrial e sindicatos (CARREIRÃO, 2006).

A industrialização no município, a partir dos anos 1960, tivera o seu auge nos governos do período da ditadura militar. Por conseguinte, pouco se assistiram a manifestações de greves e descontentamento dos trabalhadores com as empresas locais. O mesmo não ocorreu no o ABC¹⁶ paulista, local que tendo o segmento metal-mecânico como principal veio econômico, presenciou importantes greves e manifestações de trabalhadores. Os eventos de lá, pouca ou quase nenhuma interferência tiveram entre os trabalhadores das indústrias de Joinville (CELESTINO, 2009).

Além do que, com a chamada “caçada aos comunistas” que assombrava os militantes do nascente partido de esquerda, as discussões políticas na cidade ficavam reclusas aos espaços privativos das famílias e casas dos militantes adeptos à ideologia do partido. De toda ordem, os trabalhadores do município apresentavam dificuldades na organização do novo partido. O projeto de democracia que se firmava no Brasil seguia duas frentes: a da política formal, institucionalizada e a da política pela via popular com a população expondo problemas e participando das soluções. O PT fulgurava nesse campo, embora, mais

¹⁶ ABC paulista: pseudônimo dado às cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano, em São Paulo; conhecidas pela efervescência da luta e greve de trabalhadores das indústrias metalúrgicas.

inclinado à militância popular do que aos formalismos das burocracias partidárias.

Esses ideais fizeram com que se instalassem também na cidade, sob inspiração da ala progressista da Igreja Católica e da corrente da Teologia da Libertação, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a Pastoral Operária (PO). Associa-se a esses, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH). Essas entidades iniciaram um trabalho de mobilização e organização das pessoas em seus bairros na busca de seus direitos. Começava, assim, uma intensa tarefa de oposição às injustiças sociais a partir da mobilização das populações que habitavam precariamente as periferias do município. É, pois, nesse universo, que se dá o surgimento das associações de moradores nos bairros. Sobre esse segmento associativo tratar-se-á adiante.

Com o crescimento e o desenvolvimento industrial que ocorreu em Joinville, na década de 70 problemas de ordem social vêm à tona, trazidos pelo grande contingente migratório que buscava emprego, iludido pelo sonho da cidade grande. Aquela que era considerada pacata e ordeira e que mantinha um discurso de não-violência e de cidade perfeita, começa a ter que admitir que problemas sociais como marginalização de menores, o desemprego, o subemprego, e as condições precárias de moradia e sobrevivência, estão levando-a a um grau de violência que os órgãos de segurança não conseguem conter (GUEDES, 2000, p. 223).

Situado e atento a todo esse contexto, as primeiras discussões para a criação do novo partido no município ocorrem:

Numa reunião da Pastoral Operária na paróquia Cristo Ressuscitado, em novembro de 1979 os trabalhadores estudavam a proposta de criação de um novo partido político que estava sendo fomentado no Brasil.[...] **[Com uma reunião da Pastoral Operária em Curitiba]** encontro, que reuniu 20 pessoas, dez de Santa Catarina e dez do Paraná, para discutirem a fundação do novo partido nestes dois estados (CELESTINO, 2009, p.03, sem grifo no original).

Assim, em 10 de fevereiro de 1980 o PT é fundado no Brasil e em 21 de junho de 1981, 571 pessoas homologaram suas candidaturas ao PT no cartório eleitoral Joinville (CELESTINO, 2009, p. 04). Em 1982 configura-se a participação em sua primeira campanha eleitoral. Em 1982, o PT fez 1% dos votos nominais. Não haviam alianças entre partidos e somente cinco partidos estavam aptos para concorrer (PDS/PP, PMDB, PT, PDT e PTB).

Conforme o quadro abaixo, observa-se a evolução de votos conquistados pelo partido entre 1982 e 2008.

Tabela 2: Evolução dos votos conquistados pelo PT

Ano	Prefeitos		Vereadores	
	Votos	% validos	Votos	% validos
1982	1.101	1,00%	1.128	1,01%
1988	7.367	5,68%	6.684	5,55%
1992	5.305	3,24%	7.523	4,90%
1996	33.808	16,92%	15.944	9,21%
2000	74.112	32,26%	24.687	11,78%
2004	81.542	31,37%	43.659	18,04%
2008	106.164	37,14%	43.600	15,55%

Fonte: Celestino (2009). Adaptado pelo autor (2012).

Em 1988, o PT atinge 5,68% dos votos e tem-se o primeiro vereador eleito do PT (João Facchini). Neste ano, o PT com Carlito Merss disputa vaga no executivo, atraindo 5,68% dos votos nominais. Em 1992, Carlito Merss é eleito vereador com 4,9% dos votos nominais, mas o partido apresenta baixo percentual nas eleições para prefeito, alcança somente 3,24% dos votos nominais. Não foi um bom ano para o partido e uma séria mudança lhe acorreria.

Em 1992, de acordo com os estudos de Carreirão (2006) o PT catarinense e, por extensão o de Joinville, passou a sofrer um fenômeno de *profissionalização do partido*, ou seja, toda a militância oriunda dos setores populares e dos movimentos sociais, até o momento de caráter voluntário; começou a ser substituído por uma militância constituída a partir de dirigentes políticos e parlamentares. Foram militantes que, ao longo de 10 anos de existência do partido, já haviam se distanciado do espírito combativo da militância, fixando-se na política partidária e eleitoral de maneira institucionalizada.

O PT, a partir das eleições de 1996, não foi mais o mesmo. O relato acima enseja um descontentamento das bases em relação à

postura do governo petista ao esquecer o seu histórico. Contudo, essa postura teve um ponto de partida e ano após ano foi se intensificando.

A partir de 2002, devido aos sucessos nas eleições estaduais e federais, o Partido como estrutura organizacional ganha consistência de modo que “em junho de 2005 o PT já contava com cerca de 41mil filiados e com Diretórios Municipais ou Comissões Provisórias em 279 municípios catarinenses” (CARREIRÃO, 2006, p. 34).

No ano de 1996, Carlito Merss é novamente candidato e alcança 16,9% dos votos para prefeito. Com 9,21% dos votos, dois candidatos do partido são eleitos para a câmara de vereadores. Mesmo diante do crescimento do PT, o PMDB ainda se mantém com o controle de 43% das prefeituras dos maiores municípios catarinenses (CARREIRÃO, 2006). Em Joinville conquista a prefeitura com Luiz Henrique da Silveira e na Câmara de Vereadores o partido coloca 08 representantes.

Nas eleições de 2000, o PT alcança 32,26% dos votos nominais e com 11,78% dos votos para vereador, leva à câmara 04 representantes. Novamente Luiz Henrique da Silveira é eleito pelo PMDB, mas no contexto catarinense o partido já está em leve declínio. Na Câmara de Vereadores de Joinville, por exemplo, de oito (08) cadeiras que detinha, o PMDB cai para seis (06). E, na briga dos partidos, dentro do cenário partidário catarinense, acompanhou-se entre os anos de 1996 e 2000 um aumento de prefeitos eleitos pelo PSDB em 7% das prefeituras catarinenses (CARREIRÃO, 2006).

Nas eleições de 2004, o PT acumulou 31,37% dos votos para prefeito e 18,04% para vereador. A prefeitura é ocupada por Marco Antônio Tebaldi (PSDB). Nesse ano, o PSDB já ocupava 9% das prefeituras do Estado (CARREIRÃO, 2006). Na câmara de vereadores, o PT ocupa 04 cadeiras, junto com o PSDB e o PMDB perde mais duas. O PFL (DEM), desde 1992, vem acumulando baixas na câmara. De 07 cadeiras que possuía, restam-lhes apenas 02. E, desde 1992, não assume mais a prefeitura.

E, em 2008, Carlito Merss é eleito prefeito da cidade com 64,14% dos votos no segundo turno, comparado aos 37,14% recebidos no primeiro turno. O PMDB é fortemente derrotado, o DEM aliado do PSDB não encontra êxito com Darci de Matos e o PT assume a prefeitura. Na câmara de vereadores, mantêm-se as 04 cadeiras para representantes do PT e PSDB, enquanto o DEM e PMDB permanecem com 03. Abaixo, uma tabela com a evolução das candidaturas para prefeito e os vereadores eleitos.

Quadro 7: Evolução das candidaturas do PT para prefeito e os vereadores eleitos

Ano	Prefeito	Votos	Vereador	Votos
1982	João Antônio Schmit	1.101		
1988	Carlito Merss	7.367	Joao Facchini	1.837
1992	Afonso Imhof	5.305	Carlito Merss	2.510
1996	Carlito Merss	33.808	Francisco de Assis Nunes Jose Evaristo Heck	1.923 1.705
2000	Carlito Merss	74.112	Adilson Mariano Manoel Francisco Bento Marcos Aurélio Fernandes Wilson Vieira	2.927 2.039 1.916 1.728
2004	Carlito Merss	81.542	Marcos Aurélio Fernandes Adilson Mariano Zulmar Valverde Jucelio Girardi	3.022 2.826 2.668 2.627
2008	Carlito Merss	106.164	Adilson Mariano Marcos Aurélio Fernandes Manoel Francisco Bento João Rinaldi	5.574 5.135 4.261 4.200

Fontes: TRE –SC (2012); Celestino (2009). Elaborado pelo autor (2012).

A seguir, um quadro com o desenvolvimento das candidaturas à câmara de vereadores de todos os partidos com destaque para o PT, PSDB e PMDB.

Quadro 8: Desenvolvimento das candidaturas à câmara de vereadores

(continua)

Ano	Partido	Qtd Vereadores	Total de votos
1982	PMDB	11	24.308
	PDS	10	22.288
1988	PMDB	10	18.239
	PDS	06	9.007
	PFL	02	4.061
	PSDB	02	3.416
	PT	01	1.837
1992	PFL	07	16.267
	PDS	06	10.662
	PMDB	05	9.174
	PL	01	3.988
	PT	01	2.510
	PSDB	01	1.016

Quadro 8: Desenvolvimento das candidaturas à câmara de vereadores
(conclusão)

Ano	Partido	Qtd Vereadores	Total de votos
1996	PMDB	08	32.839
	PFL	04	11.714
	PPB	03	8.053
	PT	02	3.628
	PMN	02	2.669
	PPS	01	2.101
	PL	01	1.407
2000	PMDB	06	21.528
	PT	04	8.610
	PPB	03	8.276
	<i>PSDB</i>	<i>02</i>	<i>6.503</i>
	PFL	02	5.646
	PDT	01	1.876
	PSC	01	1.526
	PPS	01	1.484
2004	PMDB	04	20.912
	<i>PSDB</i>	<i>04</i>	<i>18.944</i>
	PT	04	11.143
	PFL	02	11.072
	PSL	02	7.385
	PPS	01	3.187
	PP	01	2.775
2008	PT	04	19.170
	<i>PSDB</i>	<i>04</i>	<i>18.518</i>
	DEM	03	18.337
	PMDB	03	11.060
	PPS	02	7.685
	PSL	01	3.285
	PDT	01	3.133
	PP	01	2.514

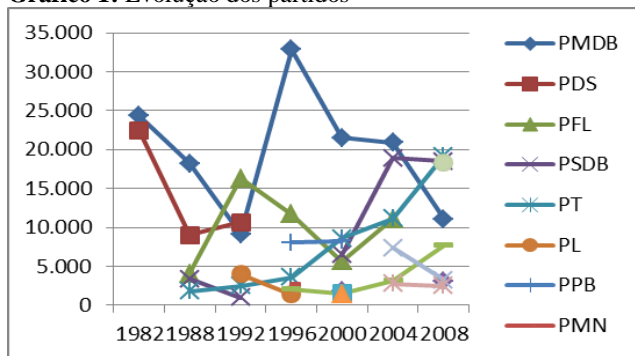
Fonte: TRE-SC (2012). Elaboração do autor (2012).

O gráfico a seguir mostra a evolução dos partidos e a conquista de cadeiras na câmara de vereadores comparados à quantidade de votos recebidos por cada um dos partidos. Percebe-se um crescimento regular do PT e do PSDB e o processo de queda do PMDB. Com o processo de abertura democrática, em especial a partir de 1980, a representatividade do eleitorado local passa a ser compartilhado com outros partidos (PT e

PSDB em destaque) que igualmente compartilham da defesa dos ideais democráticos.

No gráfico, a escala à esquerda refere-se à quantidade de votos e, abaixo, aos anos dos pleitos eleitorais.

Gráfico 1: Evolução dos partidos



Fonte: TRE-SC (2012). Elaboração do autor (2012).

Percebe-se o movimento de ascensão do PT na ocupação de cadeiras no legislativo municipal, ao mesmo tempo em que o movimento do PMDB apresenta - desde 1996 - uma queda vertiginosa. E o PSDB, em 1996 não conquista nenhuma cadeira, mas desde o ano 2000, acompanha-se um crescimento e estabilidade. Embora mais partidos orbitem nos altos e baixos das linhas do gráfico, ocorrem disputas de força e poder político sobremaneira entre essas três bandeiras. O que vai se evidenciando é que, para a tese defendida nesse trabalho, acerca da ampliação democrática através do OP, é a intensa disputa partidária seja para o legislativo ou executivo vai oxigenando o debate democrático que por hora, serve de base para edificação de experiências democrático-participativas em complemento às exclusivamente representativas.

Somado a isso, em 2008, entra em cena o DEM nas disputas, tanto para o legislativo, como para o executivo municipal. Após uma mudança de nome partidário o PFL assume o nome de DEM. No gráfico, essa mudança está representada por um círculo isolado acompanhando o PT em 2008. A tabela e o gráfico abaixo mostram todos os candidatos e prefeitos eleitos em relação à quantidade de votos recebidos.

Quadro 9: Resultado das eleições para prefeito – Joinville 1982 – 2008

Ano	Colocação	Candidatos	Partido	Total de votos
1977		Luiz Henrique da Silveira	PMDB	40.158
1982	1	Wittich Freitag	PMDB	57.595
	2	Nilson Wilson Bender	PDS2	25.335
	3	Luiz Gomes	PDS1	25.241
	4	Joao Antonio Schmitz	PT	1.101
1988	1	Luiz Gomes	PDS	62.013
	2	Jose Carlos Vieira	PMDB	50.040
	3	Carlito Merss	PT	7.367
1992	1 (2 turno)	Wittich Freitag	PFL/PDC/PSC/PST	68.282
	2 (2 turno)	Luiz Henrique da Silveira	PMDB/PMN/PV	57.036
	4	Afonso Imhof	PT/PPS/PSB	5.305
1996	1(2 turno)	Luiz Henrique da Silveira	PMDB/PDT/PTB (Todos por Joinville)	112.469
	2(2 turno)	Eni Jose Voltolini	PPB	85.372
	3	Carlito Merss	PT/PSB (Joinville para todos)	33.808
2000	1	Luiz Henrique da Silveira	PMDB/PDT/PHS/PMN/PPS/PSC/PSDB/PSL (Todos por Joinville)	115.280
	2	Carlito Merss	PT/PCdoB/PSB/PV (Frente Joinville Cidadã)	74.112
	3	Eni Jose Voltolini	PPB/PAN/PFL/PGT/PL/P RONA/PSDC/PTB/PTN (Joinville por você)	40.310
2004	1	Marco Antonio Tebaldi	PSDB	132.687
	2	Carlito Merss	PT/PCdoB/PDT/PSB (Frente Viver Joinville)	81.542
	3	Clarikennedy Nunes	PP	44.413
2008	1	Carlito Merss**	PT/PR (Joinville de toda sua gente)	170.955 *
	2	Darci de Matos***	DEM/PHS/PSDB/PSDC/ PSL/PTdoB (Joinville Cidadã)	104.135 *
	3	Clarikennedy Nunes	PP/PTB (Joinville melhor)	52.890

Fonte: TRE-SC. Elaboração do autor.

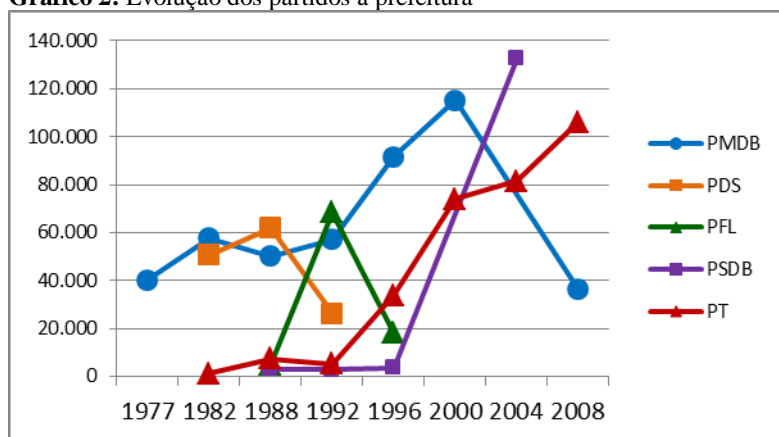
Notas: * Votos conseguidos no segundo turno

** votos no 1º turno: 106.164 votos

*** votos no 1º turno: 68.499 votos

Com base no quadro acima, é possível perceber a evolução dos partidos e as suas vitórias nos pleitos eleitorais. O gráfico abaixo aponta em cada ano eleitoral a vitória do partido. Repete-se, agora na corrida para o executivo, a queda acentuada do PMDB e a ascensão do PT e do PSDB. Em cada ano de eleição a figura no ponto mais alto representa o partido eleito. Nesse gráfico a visualização da mudança partidária fica mais evidente, pois aponta claramente o crescimento paralelo entre PT e PSDB e a queda acentuada do PMDB após as eleições de 2000.

Gráfico 2: Evolução dos partidos à prefeitura



Fonte: TRE-SC (2012). Elaboração do autor (2012).

Ajudados pelas análises de Carreirão (2006) os números mais gerais, que explicam a “dança dos partidos” no cenário político catarinense, ajudam a compreender a trajetória do PT e dos demais partidos no município. Contudo, essas são explicações mais generalistas, pois se deve considerar cada município em particular dada a presença de características próprias como população, tipo de economia, cultura política das pessoas e demais fatores como a tradição associativa de seu povo. Desde 1982, pode-se afirmar que - em termos partidários - o município está migrando do governo de oligarquias para o alcance de um pluralismo partidário, assegurado pela institucionalização da democracia e das regras eleitorais que salvaguardam o ciclo das eleições e a real possibilidade de sucessões partidárias.

Em que pese tais ponderações, o fato é de que, para Carreirão (2006, p.41) “o PT e o PSDB tiveram, nas duas últimas eleições,

resultados muito importantes, tendo um desempenho à altura dos três maiores partidos (PMDB, PP, PFL)”. De toda ordem, para o mesmo autor, “apesar de ainda haver um predomínio eleitoral à direita”, um partido de esquerda (PT) vem tornando-se fortemente competitivo em âmbito local. Com a consolidação do PT no pluralismo partidário e ideológico municipal reforça-se o poder institucional do partido principalmente no que se refere a propostas de inovação na gestão quando insere repetidas vezes em seu plano de governo a proposta de uma gestão participativa.

2.4. O ASSOCIATIVISMO URBANO DE BAIRRO EM JOINVILLE COMO PARTE DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA LOCAL

Nessa discussão sobre os atores políticos e sociais que se inserem no fluxo de poder político gerado a partir da presença do OP em Joinville, é importante ter claro o papel das associações de moradores como parte integrante do associativismo urbano de bairro de maior predominância na experiência do OP do município. Não é o objetivo de esse trabalho aprofundar o estudo do associativismo civil no município de uma forma ampla, embora se tenha percebido essa necessidade ao longo da pesquisa. Porquanto, é necessário ater-se sobre o as associações de moradores, dado o destaque conferido pelo governo municipal a esse tipo de segmento do associativismo urbano de bairro.

Quatro fontes fornecerão os dados para a discussão: *a*) o cadastro de parte dos participantes das 14 plenárias realizadas entre os anos de 2009 e 2010, *b*) os resultados socioeconômicos do município produzidos pelo IPPUJ (JOINVILLE, 2011) para os anos 2010 e 2011 e *c*) 14 entrevistas e aplicação de questionário junto ao grupo de conselheiros e *d*) entrevista com as duas entidades que representam as associações de moradores no município: FAMJO e COMAM¹⁷. Ao longo da

¹⁷ A seleção dessas duas entidades se deve ao fato de não ter sido possível tratar com todas as associações de moradores do município. A ausência de tempo e de recursos contribuíram para essa decisão. Por essa razão, decidiu-se trabalhar com essas entidades a fim de se extrair informações e dados relevantes sobre o funcionamento das associações de moradores no município, suas características, anseios e necessidades. Além do que, buscar evidências sobre a maneira com que elas e as demais as associações dos bairros se inseriam no fluxo de força de natureza estratégico-políticas, principalmente após o início das atividades do OP.

apresentação dos dados, ocorrerão algumas inserções dos relatos das entrevistas no intuito de dar maior amplitude para a análise. Todavia somente a partir do próximo capítulo é que as entrevistas entrarão com maior relevância justificando assim a delimitação do perfil dos delegados e conselheiros do OP logo no início do capítulo.

O cadastro dos participantes no OP, realizado pela secretaria executiva do OP, foi feito durante a realização das plenárias nos bairros da cidade nas edições do ano de 2009 e de 2010.

Durante o preenchimento de fichas cadastrais (ANEXO A), foi possível recolher entre os participantes das plenárias alguns dados pessoais, endereço, contato telefônico e a entidade a qual representavam no momento. De posse dessas informações, decidiu-se trabalhar somente com o nome da entidade representada, pois dela se poderiam extrair dados relevantes para a compressão de vida associativa destes indivíduos.

Organizada em planilhas do programa *MS-Excel* versão 2007, foi possível fazer um tratamento quantitativo dos registros das fichas. O universo da pesquisa, em número absoluto, constituiu-se de 1033 indivíduos que preencheram o campo “entidade que representa”. Esse número refere-se a 19% dos 5448 participantes das plenárias nos anos 2009 e 2010¹⁸. Cabe esclarecer que o fato de 81% dos participantes não ter especificado esse campo, não indica que toda essa população não esteja vinculado a alguma entidade ou associação. Podem-se inferir várias razões para isso, inclusive negligência da parte da prefeitura no momento do cadastro. Ora, diante da lacuna criada e da impossibilidade de completar essas fichas, decidiu-se trabalhar com os 1033 registros. A fim de se traçar um perfil mais aproximado do tipo de associativismo presente no OP de Joinville. Completa esse esclarecimento inicial sobre

¹⁸ Importa saber que, quando conferido o banco de dados da secretaria executiva do OP, percebeu-se a existência de carências nas informações apresentadas pelos participantes das plenárias. O campo “entidade que representa” não foi informado ou a resposta não permitia enquadramento em nenhuma das classificações elaboradas por Scherer-Warren (2004) definidas por blocos temáticos. Dessa forma, encontrar-se-á uma limitação na abrangência e profundidade da tradição associativa do município presente no OP, mas que não impede de se fazer inferências substanciais a partir desse percentual. De toda ordem, essa é a primeira pesquisa sobre o OP do município que apresenta e discute dados sobre o perfil do associativismo civil predominante nas plenárias. Esses dados serão analisados a partir das classificações colocadas nos blocos temáticos.

os dados analisados, que, dos 1033 registros, 165(15,9%) não puderam ser classificados dentro dos conceitos de blocos temáticos definidos por Scherer-Warren (2004). Dessa forma, os resultados obtidos permitiram o seguinte quadro:

Tabela 3: Vínculo associativo dos participantes do OP de Joinville

CLASSE DE BLOCO TEMÁTICO	FREQUENCIA	%
Bloco 01 - Associações culturais, esportivas e de lazer.	16	1,5
Bloco 02 - Defesa econômica e profissional	31	3
Bloco 03 - Defesa comunitária e/ou assistencialista	753	72,9
Bloco 04 - Associações acadêmicas e de pesquisa	01	0,1
Bloco 05 - Novos movimentos sociais	29	2,8
Bloco 06 - Outros	10	0,9
Sem classificação nos blocos temáticos¹⁹	165	15,9
Conselho de políticas públicas	28	2,7
TOTAL	1033	100

Fonte: Scherer-Warren (2004). Elaborado pelo Autor (2012).

Antes de dar prosseguimento às análises, importa mais um esclarecimento. Do total de 15,9% que aparecem “sem classificação nos blocos temáticos”, 7,9% desses tem algum tipo de vínculo com diretórios de partidos, assessorias de vereadores, secretarias de governo, funcionalismo público ou de autarquias do município. Vale lembrar que a outra parte desse total definiu-se como representante da *rua, bairro, comunidade ou loteamento*. O OP, por ser um espaço plural, tornou-se favorável à presença de diferentes atores políticos, permitindo também o afluxo de representantes de esferas governamentais.

Os dados apresentados na tabela 3 não negam o peso que recai sobre o bloco 03 - *Defesa comunitária e/ou assistencialista*. São mais de 72% dos participantes das assembleias temáticas que apresentam

¹⁹ A descrição “sem classificação nos blocos temáticos” significa que 15,9% dos participantes ao descreverem o nome das entidades que representavam, o fizeram sem que fosse possível fazer qualquer tipo de enquadramento na classificação utilizada anteriormente, o que fez com que fosse gerado um agrupamento a partir das especificações colocadas pelos próprios participantes das plenárias. O agrupamento consiste em *bairro ou loteamento, comunidade e governo*. Esse agrupamento está em função da regularidade obtida nessas respostas¹⁹. Por essa razão é que constam na tabela duas classificações que não fazem parte do quadro definido por Scherer-Warren (2004).

vínculos no associativismo urbano de bairro. E, ao desdobrar esse bloco, é possível especificar a forte representação dada às associações de moradores e grupos vinculados às igrejas e religião.

Tabela 4: Bloco temático defesa comunitária e /ou assistencialista

Bloco Temático: 03	Recorte Temático	Frequencia	%
Defesa comunitária e/ou assistencialista	• Associações comunitárias	404	53,6
	• Grupos ligados à religião e à religiosidade	241	32
	• Associações ligadas a atividades escolares e educativas	64	8,5
	• Associações ligadas à saúde e saúde comunitária	0	0
	• Grupos de mútua-ajuda, assistencialismo e filantropia	44	5,8
TOTAL		753	100,00

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Não sem razão, fica evidente o valor que de alguma forma foi dado ao bloco temático defesa comunitária e/ou assistencialista no OP de Joinville. De acordo com o Regimento Interno instituído para orientar os trabalhos do OP na cidade, a participação das entidades comunitárias já é uma prerrogativa e consta nesse documento. Entretanto, foram as associações de moradores que tiveram maior protagonismo, o que levará assim a maiores análises desse segmento. No art. 8º do regimento interno do OP consta a seguinte descrição: “serão considerados delegados (as) natos (as) os (as) Presidentes de Associações de Moradores legalizadas e em pleno funcionamento” (JOINVILLE, 2009). O relato a seguir demonstra essa prerrogativa.

Como as associações de moradores são entidades privadas, trabalham com os interesses da sociedade. Quando a gente foi discutir o OP, eu trabalhei um elemento interessante que somente em Concórdia encontrei algum tipo de regulamento, pois, entendendo que as associações de moradores congregam os interesses dos moradores do bairro, não de uma religião ou de uma classe, mas dos moradores; é o único organismo de um bairro que congrega interesses dos moradores. Ela seria um agente natural do debate do OP na cidade. E foi aí que colocamos o

seguinte critério no regulamento e foi aprovado por decreto. Que o presidente de associação de morador que não tivesse cargo em comissão, que era outro critério, nem no legislativo e nem no executivo, ele era um delegado nato no OP. Independente do posicionamento político dele, ele como presidente eleito, com estatuto, com regulamento, ele seria um delegado nato. Ele tem autoridade legítima dos moradores para isso (Depoimento representante do Governo C, 2012).

A tabela abaixo evidencia o número populacional de abrangência das secretarias regionais e a quantidade de associações de moradores correspondente. Esses dados explicitam a amplitude da tradição associativa que mais bem se insere processo do OP.

Quadro 10: Número de associações de moradores por regional

(continua)

Composição das Secretarias Regionais	População da Regional	Nº de Associações	(%)
PIRABEIRABA (Rio da Prata, Rio Bonito, Vila Dona Francisca, Quiriri, Pirabeiraba, Estrada da Ilha, Estrada Anaburgo, Trecho do Distrito Industrial, Estrada Mildau, Estrada Laranjeiras, Rio do Júlio, Estrada do Pico, Estrada do Oeste, Estrada Timbé e Ribeirão do Cubatão)	10.641	12	8,75
AVENTUREIRO (Adventureiro, Cohab Adventureiro, Parque Joinville, Jardim Francine, Jardim Franciele e Loteamento Santa Bárbara)	34.917	06	4,37
BOA VISTA (Boa Vista e Zona Industrial Tupy)	25.859	06	4,37
BOEHMERVALD (Boehmerwald, Santa Catarina, Itinga e João Costa)	38.630	12	8,75
CENTRO (Centro, América, Atiradores, Anita Garibaldi e Bucarein)	34.527	03	2,18
COMASA (Jardim Iririú, Comasa e uma parte do bairro Iririú)	54.186	07	5,10

Quadro 10: Número de associações de moradores por regional

(conclusão)

Composição das Secretarias Regionais	População da Regional	Nº de Associações	(%)
COSTA E SILVA (América, Glória, Costa e Silva, Santo Antônio e Distrito Industrial)	40.808	10	7,29
FÁTIMA (João Costa, Jarivatuba, Fátima e Adhemar Garcia)	52.637	18	13,13
IRIRIÚ (Saguaçu, parte do Jardim Iririú, Bom Retiro e Iririú).	33.652	09	6,56
ITAUM (Itaum, Guanabara, Floresta e Petrópolis)	53.766	13	9,48
JARDIM PARAÍSO (Jardim Paraíso, Jardim Sofia, Vila Industrial e Vila Cubatão)	21.100	07	5,10
NOVA BRASÍLIA (Nova Brasília, São Marcos, Jativoca e Morro do Meio)	24.210	11	8,02
PARANAGUAMIRIM (Jarivatuba, Paranaguamirim e Ulysses Guimarães)	30.306	11	8,02
VILA NOVA (Vila Nova e Distrito Industrial Norte)	19.824	12	8,07
TOTAL	475.063*	137**	100

Fonte: Joinville (2011). Elaboração do autor (2012)**Notas:** * O numero populacional equivale ao censo demográfico do ano 2000. IBGE (2000).

** Ativas: 127 / Inativas: 10

Importa saber que o associativismo urbano de bairro, conforme já apontado por Lückmann e Borba (2007) encontra nas associações de moradores seus maiores representantes. Nelas, seus integrantes sentem-se como atores políticos importantes, pois conseguem romper com os eventuais constrangimentos advindos da participação em “espaços mais heterogêneos, onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis” (LÜCHMANN; BORBA, 2007, p.2) Ou seja, esses espaços permitem que os setores da população que ocupam lugares mais baixos na hierarquia social, participem em diferentes formas e momentos dos destinos de seus bairros e comunidades. Inseridas em

experiências participativas, como é o caso do OP, percebem a abertura de oportunidades políticas efetivas para o atendimento da agenda de demandas de sua região.

A partir da instituição do OP, em 2009 - no município de Joinville, o associativismo urbano de bairro passou a reocupar lugar de destaque no cenário sócio-político local, espaço este já ocupado ao longo da década de 1980, período do surgimento das associações no município. O relato abaixo confirma esse destaque:

Além da recuperação de certo destaque no cenário político social, as associações de moradores se colocam como a modalidade associativa de maior preponderância no OP, dada a sua capacidade de tradução das necessidades do bairro, o que a impulsiona a vincular-se tanto com os espaços da política formal (Câmara de Vereadores e Prefeitura) como os espaços de política não formalizados: movimentos sociais e grupos de protesto (TARROW, 2009).

Da parte da *política formal*, por exemplo, as associações de moradores além de continuarem vinculadas aos vereadores da cidade solicitando demandas exclusivistas, própria da vida associativa do grupo, como pequenas aquisições, contribuições para festas, reformas e construções de suas sedes, entre outras, continuam também acorrendo ao executivo reclamando suas necessidades.

Mesmo que a chegada do OP pudesse ter sinalizado uma espécie de institucionalização das demandas dos bairros, via associações de moradores, muitas dessas solicitações, dada sua finalidade privativa, não poderiam ser incluídas na agenda do OP, haja vista ser ele uma instituição de democracia participativa em prol da discussão e deliberação sobre bens públicos de interesse coletivo. Interesses institucionais das associações são levados para os debates OP e os conflitos entre interesses privados e públicos começam a ganhar evidência.

Tem muitas associações que não entendem que levavam discussões não tão pertinentes ao OP. Questões pequenas, que não dependem de obras do OP. Dependem de questão de segurança pública (Depoimento de conselheiro 14, 2012).

Na minha opinião, as associações não estavam preparadas para receber o OP. Elas tinham interesses particulares. Queriam resolver problemas estruturais da própria associação. Construções, quadra de esportes dentro das

associações. Esse não é o objetivo (Depoimento de conselheiro 1, 2012).

Nessa discussão, sobre os vínculos das associações de moradores com as instituições da política formal, a Câmara de Vereadores ganha importante destaque como espaço de debate das demandas públicas e sua formalização através da criação de leis municipais. Nessa discussão sobre o papel do legislativo municipal na articulação de forças estratégicas-políticas através do OP, acentua-se através de relato de representante da prefeitura, que os partidos de oposição muito pouco interferiram no processo do OP, ao contrário buscaram enquadrar-se nas “regras do jogo”.

Nós não tivemos dificuldades. Acredito que pelo o que a gente conhece do OP em outras cidades, a oposição foi mais ferrenha com relação ao OP, mas em nossa cidade aqui, felizmente, acredito que a câmara de vereadores soube se adequar ao modelo do OP e também eles (vereadores) têm nos cobrado a realização ou não das obras, por que os delegados também cobram os vereadores. Então eu acredito que tenha sido uma relação tranquila com a oposição. Agora o PT, é adepto e defende o OP. A relação é muito tranquila. Os delegados também vão ao diretório do PT fazer as cobranças. Assim, somos também cobrados pelo diretório do PT para fazer a prestação de contas, as obras (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

Dando sequência, ainda no desdobramento do bloco temático 03, a presença da igreja como grupo associativo revelou-se também bastante expressivo entre os participantes das plenárias. A presença de participantes nas plenárias representando grupos religiosos correspondeu a 241 de um total de 753 participantes, o que corresponde a 32% desse total. Em Joinville, segundo dados do IBGE (2000), 73% da população do município é formada por católicos, 22% por evangélicos e 3,8% por protestantes que se dividem dentro das 534 sedes religiosas. São dados relevantes para se pensar que a vida associativa no município também se guia pela via religiosa e esta impulsiona na ocupação de posições importantes nas tomadas de decisão do município, como é o caso do OP.

Para ampliar a discussão sobre o vínculo associativo dos participantes das plenárias, buscou-se por mais base de dados que pudesse fornecer mais detalhamento acerca das associações e entidades de maior representatividade no município. Dada a impossibilidade de se avançar na pesquisa junto à tradição associativa presente no município, recorreu-se a relatórios produzidos anualmente pelo IPPUJ - órgão vinculado à prefeitura - responsável pela produção de dados e de estatísticas relativas às diferentes atividades exercidas no município. Orientado pela predominância de determinados blocos temáticos como já apontados na tabela 03, após a consulta ao documento e as devidas especificações, ficaram definidas as entidades e segmentos associativos de maior relevância no OP e que também foram agrupados das definições estipuladas por Scherer-Warren (2004).

Quadro 11: Perfil associativo dos participantes das plenárias do OP segundo IPPUJ.

Classe de Bloco Temático	Recorte Temático	Frequencia		%
1.Associações culturais, esportivas e de lazer.	Associações culturais	26	30	3,22
	Associações desportivas, recreativas, hobbies, lazer e entretenimento.	04		
2.Defesa econômica e profissional	Sindicatos de trabalhadores e empregados	63	100	10,74
	Associações profissionais	32		
	Associações empresariais e patronais	05		
3.Defesa comunitária e/ou assistencialista	Associações comunitárias*	137	801	86,03
	Grupos ligados à religião e à religiosidade**	534		
	Grupos de mútua-ajuda, assistencialismo e filantropia***	130		
Total			931	100

Fontes: PMJ (2011). Elaboração do autor (2012).

Notas: * Associações de moradores ** Sedes de igrejas

*** Grupos de idosos: 72 e assistência social: 58

Discorrendo-se mais sobre as características do bloco temático 3, como já evidenciado nas tabelas anteriores, um intenso fluxo migratório do campo para a cidade, o agigantamento populacional e a forte industrialização levaram diferentes populações para o estabelecimento de moradias em locais inapropriados e completa ausência de serviços

fundamentais como: abastecimento de água, energia elétrica, transporte coletivo, ruas pavimentadas, creches, postos de saúde, entre outros. As associações de moradores, constituídas por habitantes de um determinado local (bairro/localidade) que se reúnem em função de interesses comuns relativos ao seu local de moradia, aparecem como organizações representantes dessas populações reivindicando melhorias materiais (SCHERER-WARREN; CHAVES, 2004).

Do ponto de vista político-partidário, conforme aponta Carreirão (1990) a forte correlação existente entre as variáveis de crescimento demográfico, urbanização, industrialização e o voto; proporcionou o crescimento do MDB (mais tarde PMDB) entre os anos 1964 -1979 e junto dele o aparecimento das associações de moradores. Esse partido, ao se opor ao regime militar, adotava a criação de diretórios municipais para ampliação das bases partidárias como estratégia de oposição ao regime. Esses subdiretórios envolviam as comunidades nas discussões sobre os destinos e problemas da cidade. Entende-se, a partir disso, como base em Andrade (1995), que as associações de moradores surgiram no interior destes núcleos consequentemente assumindo forte conotação partidária. Diante disso, é possível inferir a existência de fortes vínculos partidários, não obstante, atrelado às práticas clientelistas que supostamente se fazem presentes desde a gênese das associações, se considerado que muitas destas foram criadas “de cima para baixo” por indução do PMDB, partido esse que ocupou a prefeitura do município a partir do ano 1982, mas, desde 1977, como MDB. De maneira análoga às experiências ocorridas a partir da década de 1970, no Rio de Janeiro e São Paulo com as SABs, assim como também em outros centros urbanos (GOHN, 2008; BOSCHI, 1987) - em Joinville - também se iniciou o mesmo movimento²⁰.

2.4.1 A FAMJO e o COMAM: (des)união das Associações de Moradores.

No mesmo sentido que o associativismo urbano de bairro vai sendo criado e se fortalecendo conforme mencionado anteriormente, em

²⁰ Em um contexto geográfico mais próximo, os estudos desenvolvidos por Andrade e Santos (2010) que pesquisaram sobre a permanência de relações clientelistas entre associação de moradores e OP no município de Blumenau (SC) podem servir como referência para se conduzir estudos futuros nesta direção em Joinville.

Joinville, é possível compreender o surgimento desse mesmo fenômeno, mas atrelado às relações estreitas entre as associações de moradores e os partidos políticos em função do surgimento e permanência de entidades como Federação das Associações de Moradores de Joinville (FAMJO) e o Conselho Municipal das Associações de Moradores (COMAM) que passaram (e ainda passam) a atuar junto ao poder público, reivindicando ações do governo.

Nascida na segunda metade da década de 1980, para agregar as associações de moradores que se constituíam no município, a FAMJO assumiu a defesa das reivindicações dessas associações que reclamavam por melhorias na infraestrutura de suas regiões, transporte, habitação, saúde e educação²¹. Inicia com 15 associações das quais se constitui a sua diretoria executiva firmando a adoção de uma “postura neutra com relação a aspectos político-partidários, [...] igrejas ou qualquer outro setor” (FEDERAÇÃO, 1986).

Em sua gênese, a FAMJO, primou pelos seguintes objetivos: **1)** unir todas as entidades que congregam moradores de bairros afetados por problemas de infraestrutura; **2)** ser um organismo que assegure às associações respaldo necessários para suas lutas; **3)** servir de amparo legal para as audiências com a prefeitura e o legislativo; **4)** manter neutralidade político-partidária; **5)** estimular o surgimento de mais entidade representativas dos moradores; e **6)** participar da elaboração do orçamento da prefeitura (FEDERAÇÃO..., 1986). De forte apelo comunitário, essa entidade aos demais atores do novo cenário democrático do município.

O relato a seguir, situa com propriedade o nascimento desta federação no município.

A FAMJO, quando foi fundada há mais de 20 anos. Muito mais! Foi fundada praticamente por associações de moradores ligadas ao Partido dos Trabalhadores [...]99,9% era do partido dos trabalhadores. Elas fundaram a FAMJO, para ter forças frente à oposição para estarem reivindicando dos governos anteriores já que o PT naquela época tinha um ou dois vereadores. Acho

²¹ Sobre o histórico da FAMJO e sua trajetória existe uma carência de dados para consulta. Para este trabalho as informações vieram a partir da consulta ao acervo do arquivo histórico do município e de entrevistas com pessoas qualificadas e ocorridas nos meses de janeiro e março.

que não tinha nenhum. Então encontravam uma dificuldade muito grande em reivindicar junto aos governos municipais anteriores. É aonde que eles fundaram a FAMJO. Pegando as associações de moradores de diversos bairros ligadas aos PT. Claro que legalmente não, pois o estatuto é como as outras, apartidário, mas nos bastidores a gente sabe que não é isso [...] (Depoimento representante da FAMJO, 2012).

Única entidade representativa das associações, aos poucos, foi atraindo para si grande parte das associações já constituídas no município, entre elas, algumas fortemente vinculadas aos membros do Partido dos Trabalhadores.

[...] No início, as associações ligadas à FAMJO, eram aquelas de periferia, ligadas aos bairros mais pobres, que precisavam de inúmeras melhorias. Foi aí que começou e foi ganhando força chegando a um momento em que a FAMJO tinha praticamente todas as associações de moradores ligadas à ela, inclusive aquelas que não tinham vínculo com o PT, mas para não ficarem sozinhas se ligavam à ela. (Depoimento representante de FAMJO, 2012).

Não sem razão, meses mais tarde a sua fundação, críticas começaram a surgir acusando seus dirigentes de usar a Federação como instrumento de divulgação de ideologias político-partidárias. Dez associações, ao se desligarem da federação, fizeram a denúncia na mídia local sobre a aproximação dessa junto ao PT. Todavia, a federação continuou sua atuação em defesa dos direitos das associações, propondo medidas para que os moradores participassem já em 1986 da elaboração do orçamento anual do município (ANEXO B).

Mesmo diante da conquista do reconhecimento de sua utilidade pública municipal em 1997, a FAMJO foi gradativamente se enfraquecendo após a segunda metade da década de 1990. Parte desse enfraquecimento se deveu ao fenômeno iniciado no ano de 1992, quando boa parte dos militantes do PT começou a participar de maneira estratégica dos processos de disputas político-eleitorais. Muitos dos seus dirigentes, que ainda permaneciam transitando entre as bases populares

e as rotinas do partido, passariam a ocupar exclusivamente as cadeiras no legislativo municipal e estadual afastando-se das bases populares.

Frente a esse quadro, pode-se inferir que foi nesse contexto que pode ter havido o distanciamento entre as lideranças do PT formalmente constituídas no cenário político institucionalizado e a diretoria da FAMJO. Estar vinculado à Federação significava permanecer no amadorismo político. Proposta essa que divergia dos interesses do partido em que buscavam reconhecimento político profissional. Consequência disso, a partir das eleições de 1992 e 1996, as candidaturas do PT aproximam-se mais da forma “profissional” como a dos outros partidos. Em Joinville, se observado os gráficos a diante, percebe-se a mudança significativa em termos de votos, o que confirma os efeitos dessa mudança na estratégia do partido.

Sobre este fenômeno, outro relato contribui para a melhor compreensão.

[...] E teve um grande momento da FAMJO, no início, e que grandes políticos que estão hoje aí e que fizeram parte da história da FAMJO, que foram seus fundadores, como o vereador Adilson Mariano, o “Dentinho”, o Assis, Ideli Salvati, Carlito, Belinni. Figuras políticas da política municipal e Estadual. A FAMJO tem história política dentro de Joinville. Ela participou de grandes momentos, decisões importantes. Então, ela teve esse momento de ascensão, depois essas lideranças foram se elegendo como vereadores e deputados [...] e aos poucos foi se acalmando (Depoimento representante da FAMJO, 2012).

Esse processo de distanciamento do PT em relação aos grupos constituídos de militância foi sentido de maneira mais direta após a conquista da prefeitura por Carlito Merss (PT) em 2009. Sobre essa nova condição de distanciamento da FAMJO, um relato ajuda no entendimento do que ocorrera com o PT de Joinville em relação as suas bases.

Hoje a FAMJO encontra-se praticamente parada. É lamentável falar isso, pelo histórico dela. Eu acreditava que com a chegada do governo do Carlito ao município, a FAMJO, não que ela tivesse que receber benefícios financeiros ou

ajuda financeira ou algo parecido do governo municipal. Mas que as pessoas que fizeram parte da FAMJO e hoje fazem parte do Governo olhassem e mostrasse que a FAMJO sempre foi forte e “de repente, hoje nós estamos aqui no governo e que FAMJO deu uma força para nós lá no início”. Tivemos a eleição, formamos uma diretoria e hoje temos uma grande dificuldade em reunir essa diretoria para estar discutindo as questões das associações de moradores. Até por que existe uma grande reclamação das associações de moradores alegando que foram esquecidas pelo governo atual. Esse desleixo que existe no interior da FAMJO, vem também de alguns de seus integrantes que hoje fazem parte do Governo Municipal, de repente não estar unindo atendendo as associações de moradores, não estarem participando das reuniões para não ter que dar resposta à comunidade, de coisas que eram pedidas lá atrás. Hoje, eles fazendo parte do governo e se esqueceram. Hoje a FAMJO está precária mesmo (Depoimento representante da FAMJO, 2011).

Criada no ano de 2000, o COMAM, nasceu com o intuito de aproximar a prefeitura municipal a algumas das associações de moradores - que não faziam parte ou estavam descontentes com o papel desempenhado pela FAMJO no município. Quando não, incentivou com que cada região dos bairros tivesse a sua própria associação. Dessa forma, com forte conotação partidária, o COMAM surge vinculado ao desejo do então prefeito Marco Antônio Tebaldi (PSDB), de ter “ao seu lado” o associativismo urbano de bairro. Sobre esse aspecto, 68 associações passariam a vincular-se ao conselho.

Os relatos a seguir evidenciam a “aura” que pairava no contexto da criação do COMAM bem como o significado que a entrada desse ator político passou a desempenhar entre os representantes da FAMJO.

Em 2001 o COMAM nasceu de forma política e não política social, política partidária mesmo. Até por que, a FAMJO também fazia política partidária, pois sua diretoria pertencia ao PT. E na época, o vice-prefeito de Joinville, Marco Tebaldi, chamou as associações e entidades para montar

uma nova ideia, de uma visão mais aproximada à realidade do momento. Até porque a FAMJO, quando havia discussões, era uma discussão muito aguerrida, muito voltada ao partido dos trabalhadores. Neste momento nasceu o COMAM em 2001 [...] Começamos a conversar com todas as associações de moradores e começamos a mostrar que elas tem um poder político muito forte no COMAM, como um tempo a FAMJO fez, mas que devemos desvincular dessa coisa partidária e a partir desse momento a gente começa a sair dos partidos (Depoimento representante do COMAM, 2012).

Porque no período de criação do COMAM, você é presidente de uma associação, [sic] embora isso nunca tivesse ficado explícito, somente implícito, então vem *prá cá* que eu te dou um cargo de comissão no governo, então você vai amortecer o debate com a sociedade naquele local. E nós denunciávamos isso enquanto FAMJO. (Depoimento representante do Governo C, 2012).

Percebe-se um paradoxo no momento da criação do COMAM. Pois, à medida que se tinha claro o sentido político-partidário que amparava a sua gênese, foi colocada a necessidade de se desvencilhar das amarras partidárias. Sobre esses imbróglios, relata o representante do COMAM, referindo-se ao contexto da criação da entidade:

[...] A associação de moradores não pode ter bandeira, na minha modesta opinião. Não sei o que os outros acham naquele momento, mas naquele momento era assim: associação de moradores, conselho, a própria FAMJO, não tinha que ter bandeira do PT, tinha que ter bandeira social. Acho que esse é o projeto. Disse para o Jairo²²: “olha eu posso ajudá-lo, mas eu só ajudo desde que as diretrizes e os objetivos do COMAM mudem”. Pois devemos usar a política e não ser usados pela política (Depoimento representante do COMAM, 2012).

²² Jairo José de Almeida, presidente do COMAM deste o ano de 2003.

O antagonismo político é confirmado através da fala de representante da prefeitura, líder comunitário e que fora membro da FAMJO. Hoje, ocupa funções administrativas na prefeitura após a vitória do PT.

A partir de 2003 vai se ter um fenômeno pouco interessante para as associações que é o COMAM, uma oposição à FAMJO. Ele entra com um caráter de divisão das associações e aí nós vamos saltar de 60, 70 associações para 130. Claro, muitas inativas, muitas fecharam (Depoimento representante do Governo C, 2012).

O próximo relato elucida os conflitos partidários entre as duas entidades representativas das associações de moradores:

Fomos fazer um processo eleitoral (de uma associação de moradores), e o primeiro processo eleitoral que participamos deu até tiro porque era o PSDB de um lado e o PT do outro. A FAMJO do PT e a COMAM do PSDB (Depoimento representante do COMAM, 2012).

Evidencia-se a forte conotação partidária presente entre as duas entidades. Exemplo disso é o posicionamento divergente entre ambas. Enquanto o COMAM trabalha reforçando as ações do governo vigente, a FAMJO propõe outra medida para conter o aumento das passagens do transporte coletivo na cidade.

O Conselho Municipal das Associações de Moradores (COMAM) vem se colocando como a entidade “testa de ferro” do prefeito para garantir o aumento da passagem urbana em Joinville. A estratégia é divulgar um percentual em torno de 11%, para assustar e indignar a sociedade, enquanto isso a direção propõe um aumento inferior em torno de 6%. A sociedade, assustada com a primeira proposta, acomoda-se e passa a aceitar o aumento menor, sem perceber que é bem acima da inflação de 2006, que ficou em torno de 3,14%. **A Federação das Associações de Moradores de Joinville**

(FAMJO) e a Federação das Associações de Moradores de Santa Catarina (FAMESC) propõe a criação de um conselho municipal do transporte Coletivo de Joinville, onde a comunidade possa discutir e fiscalizar os aumentos e serviços do transporte público (LEANDRO, 2007, sem grifo no original).

O trabalho em conjunto e tentativas de aproximação são relatadas a seguir no argumento do representante do conselho:

A COMAM começa a sair das questões partidárias e começa a se aproximar das associações de moradores e da sociedade. E aí sim ela começa a ter vida, a gente começa a ver que a própria FAMJO começa a rever isso e começamos a trabalhar juntos pela organização social. (Depoimento representante do COMAM, 2012).

Não foi possível precisar a quantidade exata de associações de moradores que estejam vinculadas a cada uma dessas entidades. Essa classificação exige um contato com cada uma das associações de moradores, tarefa essa não comportada no desenho de pesquisa dessa dissertação. Entretanto, de acordo com o relato abaixo, ficou assim definido:

Existem 130 associações de moradores na cidade. Dessas, 90 associações estão em boa atividade. Das 90, 20 tem ligação à esquerda. Ligado ao PT. 20 ligações à direita PSDB, DEM e as outras 50, com neutralidade – sem influência partidária. Mas isso é uma opção de cada associação. (Depoimento representante do Governo C, 2012).

O relato anterior deixa claro que a pertença partidária ainda é uma constante, entretanto, existe a presença do apartidarismo no escopo geral dessas associações.

Essas entidades, na atualidade, encontram-se bastante deficitárias em sua capacidade de representação das associações de moradores. Os relatos abaixo traduzem o posicionamento de três representantes.

Hoje a FAMJO tem diretoria, estatuto modificado em 2009, registrado, presidente, vice, tesoureiro,

Todas as funções. Ultimamente apresenta grande dificuldade de se reunir devido à falta de tempo de seus dirigentes (Depoimento de representante da FAMJO, 2012).

O COMAM é representativo, mas não é ouvido. Não sabemos se no entender do gestor era isso. Mas temos CNPJ, somos registrados em cartório. Uma porta se fechou inclusive para as associações. Mais do que isso, ficou mais complicado ainda, pois eles criaram mais regras, mais diretrizes e não consultaram essas associações, não foi feito um fórum para discutir e ver quais foram os seus anseios e tal. (Depoimento representante do COMAM 2012).

E, em nota na mídia local, sobre carta enviada à Câmara de Vereadores do município pelas associações de moradores que “se queixaram na Câmara de que não sentem representadas nem pela FAMJO, nem pelo COMAM, a outra federação de Joinville” (SAAVEDRA, 2011).

O que se pode concluir até o momento é que com a chegada do OP no município ficaram mais evidentes e em certa medida reacenderam os conflitos entre as associações de moradores, em especial entre a FAMJO e o COMAM. Todavia, esses conflitos não apresentam tanta intensidade tal qual no início do ano 2000, até porque muitas associações estão buscando uma vida de independência partidária, por julgarem ser mais frutífero para a conquista dos anseios da comunidade. A conclusão a que se chega é que as associações de moradores do município, com a chegada do OP, encontraram-se imersas no conflito entre estas entidades representativas, ao mesmo tempo em que muitas delas buscam atuar de maneira independente. Conforme se verá mais adiante na discussão dos dados sobre a tradição associativa, é a existência desse tipo de entidade que indica fragilidades no associativismo local, pois ainda se constata perda da autonomia devido à relação com governos e partidos políticos.

CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOINVILLE

O estudo da experiência do OP no município de Joinville vem ao encontro dos inúmeros trabalhos já desenvolvidos em âmbito acadêmico sobre a ação coletiva no Brasil que se originaram no processo de abertura política e democratização ocorrida a partir dos anos 1980. O OP de Porto Alegre (RS) pode ser considerado um modelo exemplar da aplicação desse tipo de política de gestão do orçamento público feito de forma participativa.

De acordo com pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP, 2006), coordenado por Leonardo Avritzer, das 194 cidades com o OP na gestão 2001-2004, mais de 50% eram conduzidas pelo PT. Para Wampler (2007), por sua vez, no ano de 2001, dois terços das experiências de OP encontravam-se nas cidades não administradas pelo PT. A tabela abaixo explicita melhor a distribuição entre os partidos.

Tabela 5: Distribuição do OP por partidos nas gestões municipais.

PARTIDO	PERCENTUAL
PT	59,65%
PSDB	10,53%
PDT	10,53%
PSB	10,53%
PMDB	5,26%
PV	1,75%
PPB	1,75%
TOTAL	100%

Fonte: PRODEP (2006). Elaborado pelo autor (2012).

Na mesma direção, a partir de Avritzer e Wampler (2008) é possível visualizar um crescimento dos municípios que adotam experiências participativas em seus orçamentos, todavia, nem todos capitaneados pelo PT, embora este seja o maior referencial da execução desta prática.

Tabela 6: Experiências de orçamento participativo no Brasil – proporção de administrações chefiadas pelo PT

Gestão	Nº de Municípios	Administrações chefiadas pelo PT (%)
1989 – 1992	13	92
1993 – 1996	53	62
1997 – 2000	120	43
2000 – 2004	190	59
2005 – 2008	201	65

Fonte: Avritzer e Wampler (2008). Elaborado pelo autor (2012).

As regiões Sudeste e Sul acumulam grandes percentuais desta prática desde 1997 enquanto percebe-se crescimento nas outras regiões com destaque para as regiões do nordeste brasileiro.

Tabela 7: Distribuição regional das experiências de orçamento participativo

Região	1997 – 2000	2001 – 2004	2005 – 2008
Norte	2,5 %	5,5 %	8,5 %
Nordeste	14,2 %	22,6 %	22,4 %
Sul	39,2 %	22,6 %	21,9 %
Sudeste	41,7 %	45,2 %	41,3 %
Centro-Oeste	2,5 %	4 %	6,0 %

Fonte: Avritzer e Wampler (2008). Elaborado pelo autor (2012).

Em Santa Catarina, por exemplo, várias práticas de renovação político-administrativas foram registradas desde a década de 1980 com a vitória do PMDB em importantes cidades. E, anterior a esse movimento, ainda no contexto do regime militar, o município de Lages (SC) experimentou vários mecanismos de participação popular na definição de políticas públicas no governo de Dirceu Carneiro (MDB) (BORBA; LÜCHMANN, 2007). Mas é com o PT, propriamente dito, que o OP ganhou seu maior aliado e difusor.

Os próximos tópicos se ocuparão do detalhamento da experiência do OP em Joinville. Porém, antes de ater-se a toda essa construção, faz-se necessária a apresentação do perfil dos delegados e dos conselheiros ocupantes das instâncias decisórias. Os conselheiros, de modo particular, serão analisados também por alguns critérios de mensuração de vínculos estratégico-políticos. Essa inserção justifica-se pelo fato de que, ao longo da apresentação dos dados sobre o processo do OP, serão feitas análises das informações associadas aos relatos das entrevistas.

3.1 O PERFIL DOS DELEGADOS DO OP

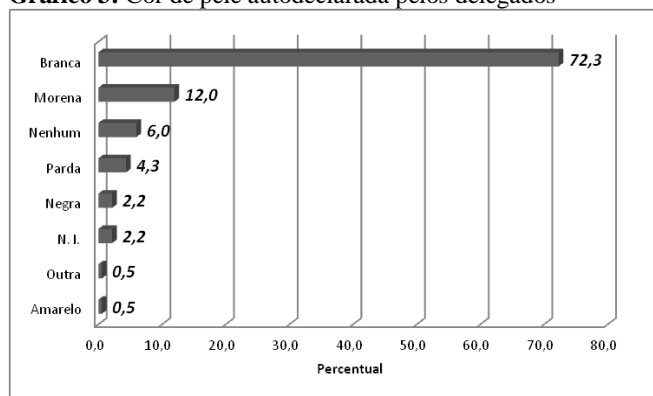
O OP, como instância participativa implantada no município, coloca-se como uma nova estrutura de oportunidade aberta e fortemente atraente para os atores políticos e sociais que há anos integram o fluxo de poder político existente no município. Além disso, por serem as plenárias, espaços destinados à pluralidade; é pela participação que se permite a entrada de diferentes grupos associativos interessados no processo. Os delegados são como que a síntese de toda a diversidade de associações das regiões alcançadas pelo OP. Ao serem eleitos nas plenárias, constituem um importante grupo que auxilia na compreensão, esclarecimentos e posicionamento crítico sobre o OP do município.

Em termos de *geração*, os delegados do OP de Joinville majoritariamente estão entre 40 e 49 anos (41,9%) e 25,5% com idades entre 50 e 59 anos. Embora pareça restrita a participação das camadas mais jovens, no todo do OP, a representação ocorre de maneira efetiva, pois existe o OP da juventude com 38 delegados eleitos representantes dos segmentos do associativismo jovem do município. Acrescenta-se a esta informação 72,3% dos delegados autodeclararem-se de cor branca.

Tabela 8: Idade dos delegados

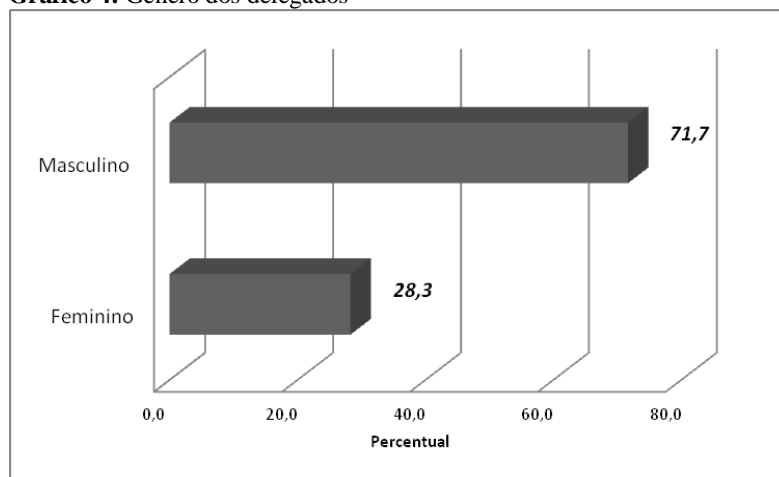
Idade	Frequência	Percentual
≤ 19 anos	1	0,5
20 a 29 anos	13	7,1
30 a 39 anos	30	16,3
40 a 49 anos	77	41,9
50 a 59 anos	47	25,5
≥ 60 anos	11	6,0
N. I.	5	2,7
Total	184	100,0

Fonte: Pesquisa do autor (2010).

Gráfico 3: Cor de pele autodeclarada pelos delegados

Fonte: Pesquisa do autor (2010).

Do ponto de vista do **gênero**, quando observada a representação feminina nos espaços do OP, há restrições. Entre os componentes do grupo dos delegados, 28,3% são de mulheres. No grupo dos conselheiros a totalidade é de homens. E, entre as 137 associações de moradores, 24 têm como presidente uma mulher. Ao menos em três circunstâncias distintas, a mulher ocupa espaços reduzidos nos espaços políticos decisórios.

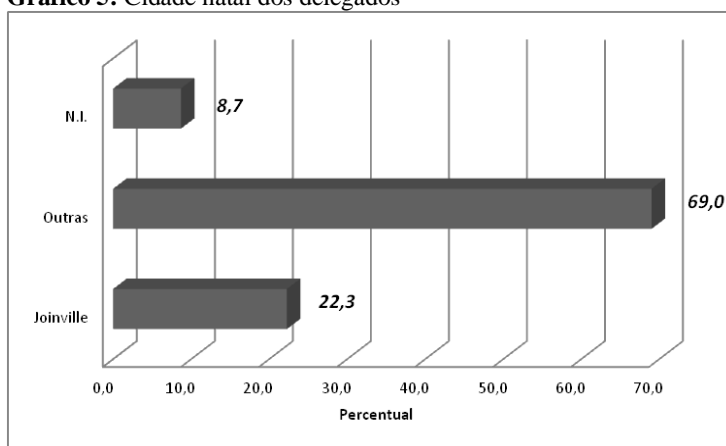
Gráfico 4: Gênero dos delegados

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

O gráfico a seguir evidencia um elemento importante na característica associativa presente no município: a origem dos moradores da cidade.

Sabe-se que a **origem** recente de grande parte da população advém das migrações ocorridas de maneira intensa entre os anos 1960 e 1980 atraídas pela pujança industrial do município. Uma população específica nesse processo é a de migrantes de cidades do interior do Estado do Paraná. Em sua maioria, esses migrantes estabelecem residência na periferia do município. Essas regiões, desprovidas de infraestrutura mínima e carentes nos serviços públicos, passaram a abrigar as primeiras associações de moradores. Essa população - em especial - ao ocuparem esses espaços associativos, envolveram-se com mais afinco no reclame por demandas, bens e serviços estruturais destinados para suas regiões. Entre os delegados do OP, 69% nasceram em outras cidades, 22,3% são naturais do município e 8,7% não informaram a sua cidade/estado de origem. De toda ordem, o grupo de delegados evidencia o perfil populacional do município após a década de 1970, bem como o envolvimento com as questões públicas de sua localidade.

Gráfico 5: Cidade natal dos delegados

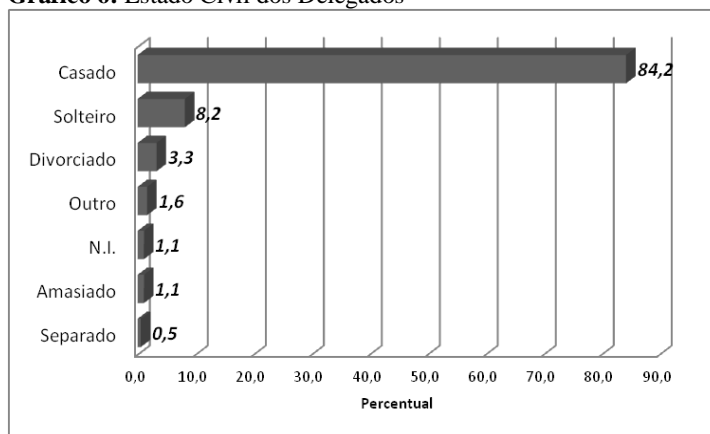


Fonte: Pesquisa do autor (2010)

Predominantemente composto por homens acima de 40 anos e nascidos em outros municípios, os participantes do grupo de delegados são em sua maioria casados. Infere-se que, mesmo diante da diversidade

e crescimento populacional, crescimento acelerado da vida urbana, ocorre a existência muito forte das relações matrimoniais convencionais (84,2% casados), o que evidencia a forte presença de ética religiosa e modelos clássicos de família e de casamento.

Gráfico 6: Estado Civil dos Delegados



Fonte: Pesquisa do autor (2010)

Esse gráfico serve de reforço para o comentário anterior sobre o estado civil dos delegados. Quando se aborda o vínculo religioso dos delegados, evidencia-se a presença massiva do catolicismo (81,5%). Importa destacar que do ponto de vista associativo, a Igreja Católica, em grande medida, serviu de aporte ideológico, quando não, de alavancagem mobilizatória para muitos movimentos sociais, associações e entidades de protesto.

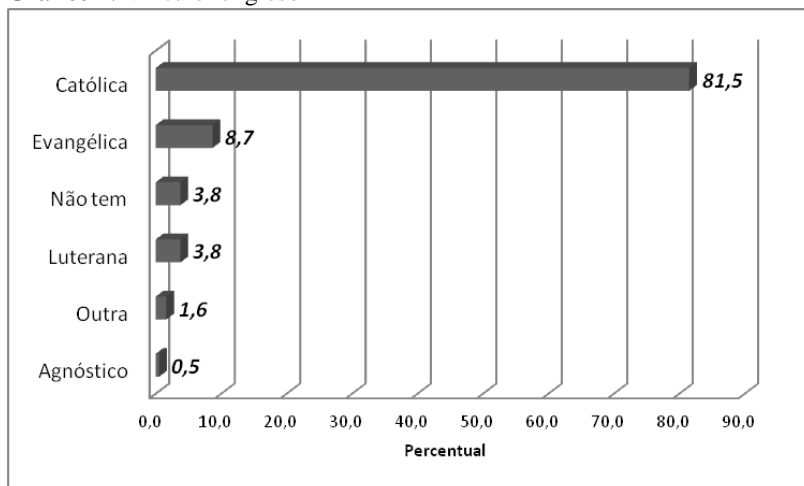
Tabela 9: Distribuição dos grupos religiosos mais representativos no OP

	Delegados	Conselheiros	IBGE (2000)	Nº de sedes
Católico	81,5%	69,2%	73%	194
Evangélico	8,7%	15,4%	22%	304
Protestante	3,8%	15,4%	3,8%	36

Fontes: IBGE (2000), Joinville (2011), ROSA (2010). Elaborado pelo autor (2012).

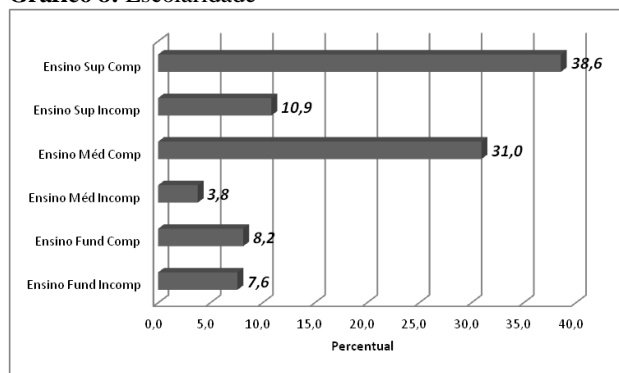
Em Joinville, existe forte relação entre associativismo urbano de bairro, movimentos sociais e pertença religiosa católica. De maneira intensa da década de 1980, quando as CEBs serviam de plataforma para a sustentação de muitos grupos sociais. Em outros casos, a Igreja servia de sede provisória para a instalação de associações de moradores e demais tipos de organizações comunitárias. O movimento sindical e operário, estudantil e de defesa dos direitos humanos, encontraram guarida na Igreja Católica o que reforça e justifica a forte relação entre vida associativa urbana de bairro e igreja. E, mesmo diante da colonização germânica e da predominância do associativismo protestante, esse tem pouca relevância (3,8%) na composição do grupo de delegados.

Gráfico 7: Vínculo religioso



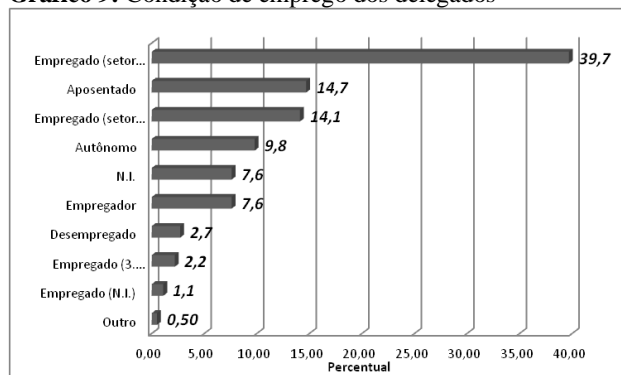
Fonte: Pesquisa do autor (2010)

Na sequência dos gráficos, com 38,6% e 31% respectivamente, tem-se os maiores índices de escolaridade dos delegados. Ensino Superior e Ensino Médio completo induzem um perfil de delegado mais esclarecido, o que - em tese - qualificaria as discussões dos delegados no interior do fórum de debates e na definição de prioridades, em face disso, ter-se-iam afastadas, com ponderações, as possibilidades de manipulação do grupo por representantes de forças sociais e políticas do município. Pode-se inferir que indivíduos com *status* e escolaridade elevados, tenderiam a mais informações, recursos e habilidade necessários para a inserção na vida política.

Gráfico 8: Escolaridade

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

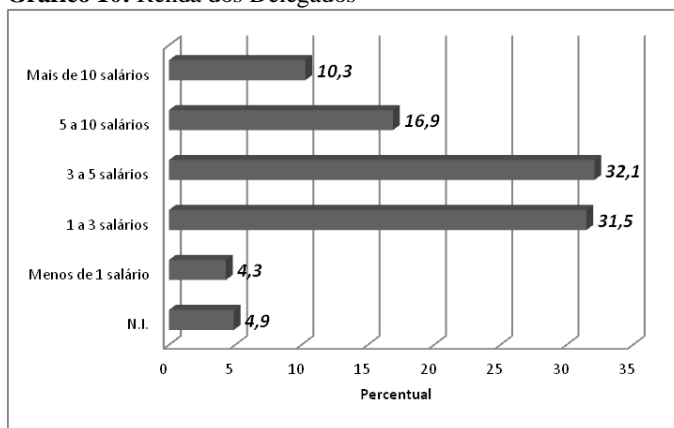
No que tange os vínculos empregatícios, o próximo gráfico mostra um percentual bastante baixo de desemprego (2,7%). Há predominância de emprego no setor privado em 39,7% e no setor público em 14,1%. Esse grande predomínio de empregados no setor privado traduz o perfil econômico do município. Segundo Prefeitura Municipal de Joinville (2011), 77.676 mil habitantes ocupam cargos no setor de prestação de serviços e 74.102 mil habitantes estão inseridos nas empresas da cidade. Entre os percentuais já apresentados, chama atenção que 14,1% dos delegados ocupem o serviço público e 14,7% declarem-se aposentados. No escopo geral do grupo de delegados, esse posicionamento é relevante.

Gráfico 9: Condição de emprego dos delegados

Fonte: Pesquisa do autor (2010).

O gráfico a seguir apresenta a renda mensal dos delegados. É mister destacar que mais de 60% recebe entre 1 e 5 salários e outra significativa parcela (27 %) recebe entre 5 e 10 salários. A seguinte disposição fica assim configurada:

Gráfico 10: Renda dos Delegados



Fonte: Pesquisa do autor (2010)

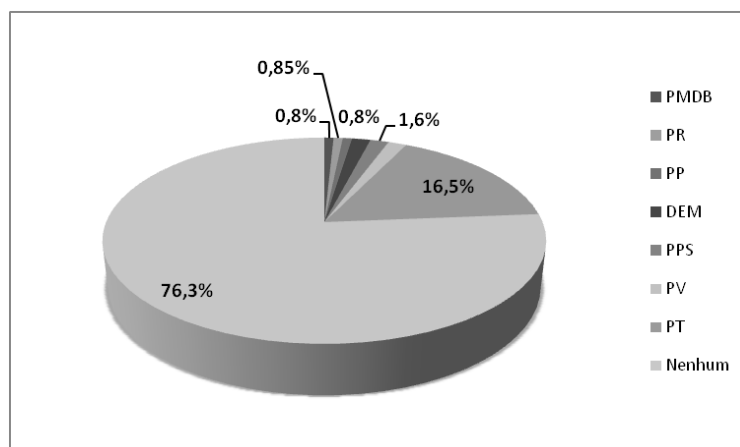
A tabela, na sequência, evidencia os vínculos partidários dos indivíduos desse grupo. Observa-se que 72,3% revelam não ter filiação, 12,5% pertencem ao PT e 3,3% ao PR. Em termos de alianças políticas, esses dois partidos selaram vínculos desde a campanha política de 2008. O vice-prefeito do município é filiado ao PR. O OP, por ser um modelo de gestão amplamente capitaneado pelo PT, não causa estranhamento ter atraído seus filiados para uma participação mais intensa, bem como a atração de muitos simpáticos pelo partido. Entre aqueles não filiados, 76,5% não simpatizam por nenhum partido. Infere-se que dada essa condição de “apatia” partidária, as discussões geradas no interior do fórum dos delegados estejam menos sujeitas às lógicas de cooptação e manipulação de lideranças políticas profissionais. Ao mesmo tempo, esses números podem corroborar o afastamento das associações de moradores em relação aos partidos políticos.

Quadro 12: Filiação partidária dos delegados

Partido	Filiação partidária	(%)	Simpatia partidária	(%)
PSB	1	0,5	0	0
PV	1	0,5	2	1,6
PDT	2	1,1	0	0
PP	2	1,1	1	0,85
PPS	2	1,1	2	1,6
PSD	2	1,1	0	0
DEM	3	1,6	2	1,6
PSDB	3	1,6	0	0
PMDB	6	3,3	1	0,85
PR	6	3,3	1	0,85
PT	23	12,5	21	16,5
Nenhuma	133	72,3	103	76,5
Total	184	100,0	133*	100

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

Nota: * Refere-se à totalidade dos delegados que deram a informação sobre o partido que simpatizavam.

Gráfico 11: Simpatia por partido político

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

Sobre os vínculos associativos, a tabela em sequência permite a percepção da seguinte configuração: 54,3% dos delegados representam associações de defesa comunitária ou assistencialista. Nessas, ganham maior evidência as associações de moradores. O que se reforça em grande parte a vaga garantida pelo no regimento do OP dentro do grupo de delegados. Do total, 13,04% representam igrejas ou grupos religiosos, constatação esta já obtida a partir do perfil dos participantes e das entidades de maior representação.

Quadro 13: Entidades e grupos representados

Classe de Bloco Temático	Recorte Temático	Frequencia		%
1.Associações culturais, esportivas e de lazer	Associações desportivas, recreativas, hobbies, lazer e entretenimento.	1	1	0,5
2.Defesa comunitária e/ou assistencialista	Associações comunitárias.	74	100	54,3
	Grupos ligados à religião e à religiosidade.	24*		
	Grupos de mútua-ajuda, assistencialismo e filantropia.	2		
	Associações ligadas a atividades escolares e educativas.	3	3	1,6
3.Novos movimentos sociais	Associações de direitos humanos e cidadania.	17	17	9,2
4.Outros	Sem classificação nos conceitos.	63	63	34,5
Total			184	100

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

A identificação *outros* na tabela de blocos temáticos atingiu o percentual de 34,5% quando comparados às demais classificações. Ao se explicar as descrições colocadas pelos participantes que convergiram para esse percentual, foi possível identificar que 5,4% participaram dos encontros do OP como representantes de conselhos de governo, 5,9% representando o próprio bairro, 3,2% a rua ou o loteamento e 1,08% instâncias governamentais.

Os participantes das assembleias do OP, ainda majoritariamente, representam o associativismo urbano de bairro dentro de suas modalidades já conhecidas na literatura, tais como: grupos religiosos, associações de moradores e comunitárias, grupos filantrópicos e de mútua-ajuda. Entretanto, é significativo o número de participantes que não se encontra em nenhuma das classificações descritas por Scherer-Warren (2004) nos blocos temáticos do associativismo.

Pela sua natureza, o OP oportuniza a existência de espaços menos institucionalizados (assembleias e fóruns temáticos) para a participação da população. Entre os participantes vinculados ao associativismo de bairro, encontram-se também aqueles *que não representam ninguém, nenhuma associação ou entidade específica*. São 18,4% do total que se encontram nessa condição. São indivíduos que explicitamente não representam uma classe social e tão pouco uma entidade tradicionalmente constituída. Mesmo que se possam intuir vínculos desses e incluí-los em determinadas matrizes associativas, eles se colocam no OP como um representante da comunidade em seu sentido macro.

Nessas condições expostas, conforme Fedozzi (1998), o OP trata-se de uma inovação institucional reconhecida “como uma experiência bem-sucedida de participação popular e de governabilidade da gestão pública [...] como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil” (FEDOZZI, 1998, p. 237). Cidadania essa que se dá por intermédio da participação individual nas diferentes esferas de decisão constituídas pelo próprio desenho do OP, o que permite o surgimento e fortalecimento de lideranças locais.

Quadro 14: Síntese do perfil do delegado do OP de Joinville

PERFIL DO DELEGADO	PERCENTUAL DESTACADO
Idade	41,9% têm entre 40 e 49 anos
Cor de pele	72,3 % são de pele branca
Gênero	71,7% são masculinos
Nascimento	69% nasceram fora do município
Estado civil	84,2% são casados
Igreja	81,5% pertencem à Igreja Católica
Escolaridade	49,5% Ensino superior*
Emprego	53,8% estão empregados
Renda	60% ganham entre 1 e 5 salários mínimos
Representação associativa	54% pertencem às associações de defesa comunitária ou assistencialista
Filiação a partido político	72,3% não são filiados a partidos políticos
Simpatizante de partido	76,5% não simpatizam por nenhum partido político

Fonte: Pesquisa do autor (2010)

(*) Encontra-se somados os percentuais de curso superior completo e incompletos.

3.2. O PERFIL DOS CONSELHEIROS

Representantes da instância máxima de participação, os conselheiros do OP juntamente com membros do governo, são incumbidos do papel de fiscalizar e deliberar acerca das atividades concernentes à natureza do OP. Como membros do COP, os conselheiros atuam nesse espaço, também como representantes dos delegados, por essa razão, levam consigo características muito comuns ao perfil traçado por esse grupo.

Gênero e faixa etária. Através de alguns indicadores socioeconômicos buscou-se traçar um perfil mais acurado desses indivíduos. Na totalidade dos conselheiros, 100% são representados por homens, enquanto 71,7% entre o grupo dos delegados. A idade predominante acima de 50 anos em 57,1%, para 41,9% entre 41 e 49 anos no grupo dos delegados.

Escolaridade. Neste indicador, ganha evidência aqueles que detêm o Ensino Superior completo, cerca de 80% quando comparados aos 36,1% do grupo dos delegados. Em termos de Ensino Médio, os conselheiros ocupam 7,1% enquanto os delegados 31%. Fica evidente que no comparativo das instâncias decisórias, o quanto que o aumento da escolaridade coloca-se como um indicador de conquista ou um melhor posicionamento dentro desses espaços.

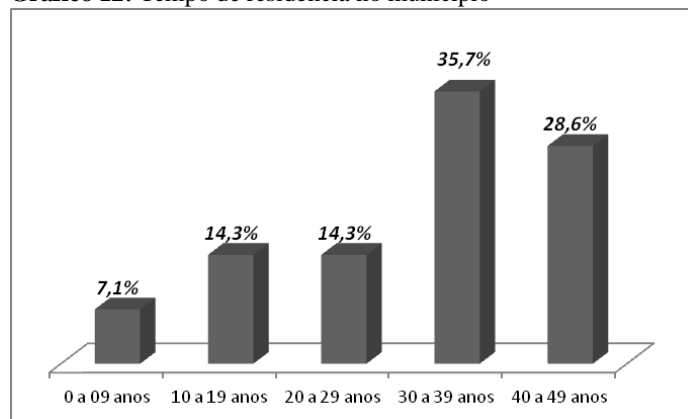
Faixa Salarial. Fator substancial na diminuição dos custos de participação, a renda é um fator de extrema importância na ocupação de espaços decisórios. Entre os conselheiros, o percentual salarial é de 57% para faixas de renda entre 03 e 10 salários. Entre os delegados, para a mesma faixa de renda, o percentual declina para 49%. Para faixas de renda acima de 10 salários são 21,4 % dos conselheiros contra 10,3% dos delegados. Novamente aqui pode-se inferir que quanto maior a renda maiores as chances de se ocupar espaços decisórios mais complexos.

Ocupação profissional. Os resultados anteriores (renda, gênero e idade), juntos sinalizam que a ocupação profissional desses indivíduos pode ser importante indicador da natureza de seus empregos e/ou fontes de renda. Entre o grupo de conselheiros, os papéis de microempresário, servidor público e aposentado ocupam mais de 50% da totalidade de funções inscritas no questionário, ao passo que nenhum dos conselheiros encontra-se desempregado. Entre os delegados 39,7% ocupam funções em empresas privadas e 29,4% são aposentados e servidores públicos. Nesse grupo, 2,7% estão desempregados. Nesses dados, infere-se homogeneidade e estabilidade nas ocupações dos conselheiros, enquanto

entre os delegados, predomina a pluralidade de funções laborais. Sobre os conselheiros, o perfil apontado no município é para uma “baixa capacidade de pluralização da representação política” (LÜCHMANN, 2008, p. 95) em decorrência do tipo de profissão ou trabalho ocupado pelos conselheiros, que orbitam entre servidores públicos, aposentados, microempresários e funções que exigem escolaridade de nível superior. Setores mais pobres da população são sub-representados. Até o momento, julga-se que os conselheiros apresentam menos impedimentos de ordem financeira e ocupacional para o exercício de suas funções o que os coloca em posição privilegiada para o cumprimento das funções regimentais.

Tempo de residência no município. Tal qual o perfil traçado pelos delegados do OP e dado a característica peculiar do município em ter sido polo de atração para um considerável fluxo migratório entre os anos 1960 e 1980. Mais de 60% dos conselheiros residem há mais de 20 anos no município, o que - em certa medida - já os conectam com intensidade à cultura e necessidades do município. Entre os delegados, esse número representa 69%. Esse perfil de habitante, além de trazer uma trajetória de vida iniciada em outro agrupamento social, o que possivelmente já lhe conferiram valores, crenças e hábitos diferentes dos habitantes natos no município; pode trazer também trajetórias associativas e políticas catalisadoras de mudanças quando confrontadas com as características sócio-políticas do município em que passaram a habitar. Isso pode significar qualificação ou conflito dentro dos espaços associativos aonde tais indivíduos vierem a instalar-se.

Gráfico 12: Tempo de residência no município



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

O perfil do conselheiro fica posto da seguinte forma: masculino, residente no município há mais de 20 anos, aposentado, microempresário ou servidor público, com renda acima de 03 salários mínimos mensais e com escolaridade de nível superior.

Quadro 15: Síntese do perfil do conselheiro do OP de Joinville

Perfil do Conselheiro	Percentual Destacado
Idade	57,1%, acima dos 50 anos
Cor de pele	100 % são de pele branca
Gênero	100% são masculinos
Nascimento	98,6 % nasceram fora do município
Igreja	69,2% pertencem a Igreja Católica
Escolaridade	80% Ensino Superior Completo
Emprego	50% são aposentados e servidores públicos
Renda	57% ganham entre 01 e 03 salários
Representação associativa	64,2% pertencem às associações de defesa comunitária ou assistencialista
Filiação a partido político	42,9% não possuem filiação

Fonte: Pesquisa do autor (2012)

3.3. RELAÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS DOS CONSELHEIROS

No intuito de se criarem condições que contribuam para se articular a possibilidade de uma dimensão estratégica-política - como via de análise complementar das experiências do OP quanto às relações político-partidárias dos conselheiros - alguns elementos são fundamentais para que se possa compreender em que medida esses vínculos contribuem no entendimento do OP com base nesta perspectiva.

Entre os tópicos principais tratados no questionário sob essa égide, tem-se um equilíbrio de forças quanto à *filiação partidária e simpatia do conselheiro por partidos* (item 2.15 e 2.21 – APÊNDICE C) Entre os 14 conselheiros entrevistados, 42,9% não possuem filiação alguma, já entre o grupo de delegados 73,8% também não estão filiados. Dos conselheiros filiados 21,4% pertencem ao partido do governo (PT), 14,3% ao PSD, 7,1% ao PPS, PMDB e PR. Em se tratando de simpatia partidária, daqueles não vinculados, somente um (01) deles expressou simpatia partidária. Entre o grupo dos delegados, 26,3% estão filiados e

destes, 12,8% estão ligados ao PT. Entende-se que quase a metade dos conselheiros não mantém vínculos e simpatias a partidos políticos.

O *tempo de filiação partidária* (item 2.17 – APÊNDICE C) dos conselheiros se distribui entre aqueles que estão a menos de um ano (02 representantes) e aqueles superiores a mais de 20 anos. Ao se observar o tempo de filiação ao partido, ao menos os do PT, ver-se-á que seus filiados já se encontram há mais de 09 anos vinculados ao partido. O PMDB, por ser um partido de maior tradição no município, indica maior tempo de filiação, como evidenciará a tabela a seguir. Ao verificar se há ocupação de funções dentro de seus partidos, 75% dos conselheiros não ocupa, na atualidade, nenhuma função de dirigente em seus partidos de filiação.

Amplia-se a discussão sobre as *relações político-eleitorais*, novamente com um equilíbrio de forças, pode-se entender *a forma de como se deu o envolvimento na campanha política de 2008* (item 2.29 – APÊNDICE C). Entre os conselheiros entrevistados, apenas 57,1% votou nessa campanha e, somadas às opções “coordenar e participação ativa na campanha”, tem-se 21,4%. Sobre este aspecto, infere-se que, isoladamente, a participação ativa em campanha ou apenas a ação de votar não configuram implicações mais consistentes do envolvimento político destes conselheiros. No conjunto da obra, a entrada do OP na cidade e na dinâmica do fluxo de forças entre os diferentes atores sociais, não causou nenhuma alteração na natureza desse envolvimento político.

Uma estabilidade de forças pode ser constatado na manifestação do *voto para prefeito* (item 2.30 – APÊNDICE C). A metade dos conselheiros (50%) votou em Carlito Merss (PT). A outra metade nos demais candidatos ao pleito. O questionário aplicado não fez distinção entre voto no primeiro e segundo turno da eleição.

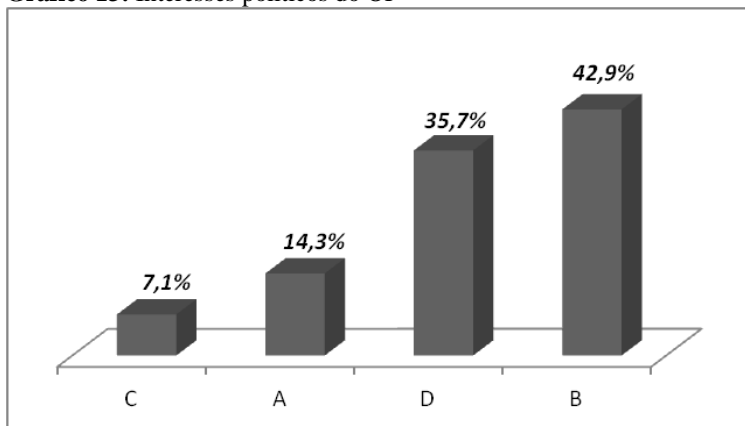
Sobre o *voto para vereador* (item 2.31 – APÊNDICE C), no que tange a participação efetiva na eleição para o legislativo, dos conselheiros, 14,3% não tinham lembrança em quem votaram na última eleição, ao contrário dos 85,7% que declararam os nomes dos candidatos. Em se tratando de simpatia partidária, daqueles que não estão vinculados a partidos políticos, somente um (01) deles expressou simpatia partidária. Na legenda partidária, o PT foi mais expressivo.

Tabela 10: Partidos dos candidatos a vereador votados pelos conselheiros

Partido	Não Lembra	PPS	PMDB	DEM	PSL	PSDB	PT	Total
(%)	14,3	7,1	7,1	7,1	14,3	14,3	35,8	100%
Frequência	02	01	01	01	02	02	05	14

Fonte: Pesquisa do autor (2012).

Fica claro que o tipo de vínculo com partidos políticos, bem como o exercício de funções dentro desses, já ocorre há mais de 09 anos para os mais de 50% dos participantes do COP que declararam vínculos partidários. A visão do grupo de conselheiros sobre a existência de *interesses políticos* originados ou explicados a partir do OP foi considerada fraca. O gráfico a seguir orienta a interpretação das respostas no seguinte sentido:

Gráfico 13: Interesses políticos do OP

Fonte: Pesquisa do autor (2012).

Nota: Legenda:

- A - Defende interesses da população em geral
- B - Defende interesses de democracia e participação
- C - Enfraquece o papel dos vereadores
- D - Sensibiliza o governo para atender demandas da população

Pelas opções colocadas, dez (10) no total (item 2.35 - APÊNDICE C), as respostas concentraram-se em somente 04 opções. Nem mesmo a opção “o OP defende interesses políticos partidários” e o OP “defende interesses eleitorais” receberam respostas após 03 anos de gestão do PT no município. Das respostas dadas, 42,9% dos conselheiros associam democracia e participação como interesses

políticos no OP e 35,7% à capacidade atribuída ao OP de transformar em agenda de governo as demandas da população.

Entende-se aqui que, na visão do conselheiro, o OP permanece muito mais como um instrumento democrático de forte apelo moral e normativo, do que atrelado em elementos que denotem o seu uso político-estratégico. Contudo essa visão pode estar míope e, além disso, pode haver subordinação de parte dos conselheiros ao governo. Como já abordado, são 21,4% pertencentes ao PT e 7,1% ao PR, partido aliado do governo.

Tabela 11: Síntese do envolvimento político-partidário do conselheiro

INDICADORES	FORTE	EQUILÍBRIO	FRACO
Envolvimento com outras atividades consideradas políticas	-	50%	-
Possui participação em outros conselhos governamentais	-	57,1%	-
Está vinculado com entidade/associação**	71,4%		
Possui filiação partidária*	-	57,1%	-
Não ocupação de cargos em partidos	-	-	75%
Não possui participação sindical***		-	71,4%
Tem participação em Igreja	78,6%	-	-
Exercício de funções na Igreja	69,2%	-	-
Participação somente com voto na campanha eleitoral de 2008	-	57,1%	-
Sem pretensão em ser candidato em 2012	-	-	85,7%

Fonte: Pesquisa do autor (2012).

Nota: * Inclui-se aqui a soma das respostas *nunca* e *algumas vezes* (**) *apenas 01 conselheiro participa de movimento social, (***) entre os participantes, 01 deles exerce função no sindicato.*

Como base nessas informações, atentou-se entre os conselheiros a existência de um moderado envolvimento com as questões político-partidárias propriamente ditas. Fator esse que pode ser observado na não ocupação de cargos nos partidos, na falta de desejo de candidatarem-se às cadeiras eletivas em 2012, quer como prefeito ou como vereador, na participação das eleições apenas como votante, além de uma moderada filiação partidária.

Associado a esses dados e aos 42,9% dos conselheiros que entendem o OP como defensor de interesses de democracia e

participação, infere-se que na visão dos conselheiros do OP de Joinville, esse espaço apresenta certa “blindagem” contra interesses político-partidários. Enxergam-no mais como um campo para vivência democrática do que um campo em que se articulam ou tencionam forças político-partidárias. Essa vivência dos conselheiros junto ao associativismo de bairro, o afastamento das organizações sindicais e a grande aproximação com as igrejas e grupos religiosos contribuem para a manutenção de uma visão *não estratégico-política* acerca da experiência do OP no município. Os dados recolhidos junto ao grupo de conselheiros apontam para a manutenção de um perfil que fica muito próximo ao dos delegados, quando não, ao do cidadão comum, no que tange características próprias do envolvimento político-partidário.

3.3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA TRAJETÓRIA DO PT NO MUNICÍPIO

Os primeiros passos do OP em Joinville ocorreram antes mesmo da sua aparição pública, propriamente dita. Semelhantes à trajetória do PT em Santa Catarina, o PT de Joinville também foi conquistando espaços importantes no cenário político municipal desde a década de 1980. Tal qual uma “guerra de trincheiras”, o PT em todas as suas empreitadas ocupou os espaços formais de decisão política a começar pela Câmara de Vereadores. Contudo, seu posicionamento habitual e notadamente mais seguro ainda residia junto aos movimentos sociais e populares fomentando a “luta” a partir das bases.

Ao assumir o governo municipal, em 2009, o PT trouxe em seu ideário uma *onda* de participação e junto desta, expressões incomuns ao vocabulário dos principais atores sócio-políticos locais. *Diálogo, participação democrática, assembleia, comitês, audiências e conferências públicas, fiscalização, transparência e controle*, passaram a ser vocábulos recorrentes entre as lideranças do governo defensoras da nova ideologia de administração política pautada sobre a defesa de valores democrático-participativos.

Por conta disso, antes mesmo do lançamento do OP, em meados de 2009, o modelo de gestão “participativo, inovador e, acima de tudo, eficiente, baseado na democratização e na verdadeira descentralização proporcionada pelo Orçamento Participativo, pela valorização das conferências, conselhos e congresso da cidade” (JOINVILLE, 2011c) vai às bases populares à busca de indicadores que apontassem razões para um modelo de governo pautado sobre tais princípios e ações. Por isso, não é inequívoco indicar que o OP, no município, tem sua gênese

antes mesmo de seu nascimento. Algumas razões a seguir justificam esse argumento.

Em *primeiro lugar*, análogo o (ANEXO C) “o PT cria o primeiro conselho popular em Joinville” (PT, 1989). Tal conselho, que reunia 110 representantes de moradores de sete bairros da cidade, exigia da gestão municipal a descentralização e transparência nas ações do executivo. Esse período esteve fortemente alimentado pelo vínculo do partido com os setores populares, sindicais e da ala progressista da Igreja Católica. Com a criação desse conselho, por intermédio do único vereador do PT, práticas de transparência e de controle sobre a máquina pública ensaiavam os primeiros passos. O objetivo desse conselho consistia na observação e fiscalização dos projetos do governo enviados para a câmara de vereadores, além de tornarem públicas as ações do executivo municipal.

Em *segundo lugar*, a insistente inserção do OP como proposta nos planos de governo quando de suas cinco (05) investidas à prefeitura municipal. Em 1996, por exemplo, o OP foi colocado como um “instrumento de controle social externo para a fiscalização direta da população sobre o orçamento municipal, visando à transparência para evitar sonegação e inadimplência” (PLANO ALTERNATIVO DE GOVERNO, 1996, p. 08). Nesse contexto, todos os trabalhos concernentes ao OP ficariam sob a custódia da coordenação de relações com a comunidade. Já no plano de 2000, o OP surgiu no contexto de um modelo de “governo centrado no avanço da cidadania e na qualificação de serviços públicos, notadamente saúde, educação e assistência social” (PLANO DE GOVERNO, 2000).

A *terceira razão* se deve ao vínculo, ainda que velado, do partido com as associações de moradores, evento esse já comentado quando da criação da FAMJO. No ano de 1986, essa federação solicitava a participação dos moradores na elaboração do orçamento da prefeitura. Visava “a participação daqueles que sofriam na pele todos os problemas relacionados à falta de obras nos campos da saúde, educação, habitação, transporte coletivo”. Ao menos, desde 1986, já existe o desejo junto às camadas populares vinculadas ao PT de participarem da elaboração do orçamento municipal (ANEXO B).

Uma *quarta razão* para essa gênese, que se explicará no próximo parágrafo, deve-se pelas duas consultas públicas realizadas no ano de 2009, *a*) uma por ocasião da elaboração do Plano Plurianual (PPA) do

município, que em Joinville ocorreu de forma participativa²³ e **b)** por meio de diálogos com associações de moradores do município para conhecerem mais de perto suas demandas. Esse encontro com as associações de moradores foi intermediado por cada um dos secretários das 14 secretarias de administração regional situadas nos bairros do município.

Sobre esse trabalho de diálogo da prefeitura com as associações de moradores, entende-se a queixa do representante da FAMJO quando do distanciamento da entidade com o governo por ocasião da conquista de prefeitura.

[...] Nós fomos lá, eu particularmente. As associações foram recebidas pelo prefeito com relação às melhorias nos nossos bairros. Quanto a FAMJO, não tivemos nenhuma conversa no início desse governo. Eu levei essas questões de reivindicação das associações ao prefeito. Foi uma conversa, mas nada significativo. Ficamos até hoje esperando. A gente espera! (Depoimento representante da FAMJO, 2012).

Quadro 16: Programa de aproximação da prefeitura com associações de moradores – 2009, no período de 08 de abril a 20 de maio

Pauta	Objetivos	Solicitações das associações*	Responsáveis
1.Relacionamento da Prefeitura com as associações; 2.Legalidade das associações; 3.Solicitações das associações para a Prefeitura.	1. Aproximar a Prefeitura da população; 2. Ouvir as principais reivindicações e sugestões das associações; 3. Ampliar a participação popular; 4. Encontrar mecanismos mais rápidos para a resolução dos problemas. 5. Encaminhar as discussões do OP	✓ Obras de infraestrutura e combate às cheias, ✓ Construção de Centros de Educação Infantil (CEI) e melhorias no atendimento nos postos de saúde; ✓ Melhorias no sistema viário; ✓ Pedidos de áreas de lazer. <i>*Totalizaram mais de 500 pedidos protocolados no Gabinete do prefeito</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito; • Secretários Regionais; • Coordenar do programa; • Gabinete do Prefeito

Fonte: PREFEITURA..., (2009). Elaborado pelo autor (2012).

²³ Sobre esta prática de participação da população da elaboração do PPA tratar-se-á adiante.

Das 137 associações de moradores convocadas pela prefeitura, 110 participaram das audiências. Na ocasião, o prefeito Carlito Merss (PT), afirmou que “não ia se permitir que interesses particulares se sobrepusessem a interesses coletivos”. Reiterou o prefeito sobre “o desejo da manutenção de uma relação franca, tranquila e sem cooptação com as associações de moradores” (JOINVILLE, 2009b). Fica posto pelo discurso, que o prefeito denota uma relação aberta e transparente com as associações, porém, a convocação dessas ocorreu em detrimento ao afastamento da FAMJO e do COMAM da arena de debates. Contribui para essa crítica a aproximação da prefeitura junto às associações de moradores antes mesmo de tornar público o OP e as suas regras de participação que de antemão, já reservava uma vaga aos presidentes dessas associações. Começa a se descortinar que a convocatória da população para a participação está se revelando como um pseudoparticipação conceito esse abordado por Pateman (1992) quando as pessoas são somente consultadas.

O PT, por ser um partido originário junto às bases populares e ao mesmo tempo sendo o partido que durante uma trajetória de aproximadamente 20 anos apoiou a formação e a consolidação da FAMJO no município, reuniu-se com essas associações sem a intermediação da FAMJO e do próprio COMAM. Pode-se inferir, a partir dos dados apresentados até o momento, que - com a abertura de um novo cenário político no município através da chegada do PT no governo e a concretização de um novo modelo de gestão com a implantação do OP - fez-se urgente o estreitamento das relações junto às associações de moradores como representantes dos segmentos políticos-associativos mais populares. Fruto direto desse estreitamento foi a inserção (por decreto regimental) dos presidentes de associações nas plenárias de eleição dos delegados do OP.

Os registros na tabela abaixo apontam a quantidade de presidentes das associações que assumiram a função sem passar por eleição por contarem com uma cadeira assegurada pelo próprio regimento. O número de presidentes que puderam ser informados não é expressivo, dada à situação de irregularidade ou inatividade das associações cadastradas em cada secretaria regional.

Tabela 12: Cronograma das Plenárias relativo a ETAPA I – 2010

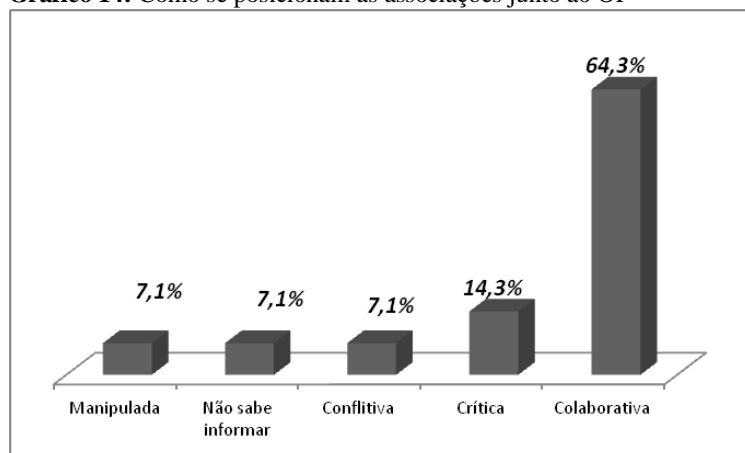
Plenárias	Secretaria Regional	Número de delegados	Presidentes de associações de moradores
18/05	Costa e Silva	23	07
20/5	Boa Vista	16	06
25/5	Iriú	18	...
27/5	Nova Brasília	25	04
31/5	Comasa	25	...
01/6	Paranaguamirim.	35	...
8/6	Pirabeiraba	19	10
10/6	Itaum	17	...
14/06	Jardim Paraíso	22	05
16/6	Boehmerwald	32	...
22/6	Fátima	25	...
24/6	Centro	15	02
30/6	Vila nova	16	...
01/7	Aventureiro	65	40*
14/08	Plenária da juventude	38	...
Total		382	74

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Notas: * Número formado pela soma de presidentes das Associações de moradores e representantes da Igreja Católica sem possibilidade de segmentação.

(...) Não informado pela coordenação do OP.

O grupo de conselheiros quando questionado sobre *a tipo de posicionamento das associações de moradores em relação ao OP* (questão 6.4 APENDICE C) mostrou que 64,3% dessas associações se colocavam de maneira colaborativa junto aos trabalhos do OP.

Gráfico 14: Como se posicionam as associações junto ao OP

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Desde 2009, a gestão do PT buscou aproximar-se das associações de moradores atribuindo legitimidade às suas reivindicações através do OP como uma experiência de democracia participativa. Na sequência, o relato do representante do governo faz esse esclarecimento.

O OP estreitou a relação com as associações e com todos os setores da prefeitura. Eu acho que as associações hoje e os líderes comunitários eleitos como delegados do OP hoje estão na prefeitura com mais frequência e com mais liberdade. Até porque o delegado do OP já se sente parte da estrutura da prefeitura, pois ele está fiscalizando, está no dia a dia vendo se a obra dele está andando. Então, acho que essa relação ficou mais estreita (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

De fato, a relação foi estreitada, e os dados recolhidos até o momento confirmam esse discurso do governo. Mas cabe um olhar mais criterioso acerca dessa aproximação, pois mesmo que os líderes das associações busquem mais intensamente a prefeitura, o fazem em função de uma oportunidade que foi aberta pelo próprio governo. De qualquer forma, o discurso da prefeitura aponta para a atuação de líderes e delegados na prefeitura reivindicando ou participando da “gestão”, entretanto, o próprio regimento assegura a função do conselheiro para

este papel e isso não é relatado. A relação está muito mais individualizada ou personalista com quem bate à porta da prefeitura do que se guiando pelas regras postas no regimento interno.

Junto dessa aproximação com o associativismo urbano de bairro pode ser compreendido o período de constituição do PPA Participativo.

A experiência do PPA Participativo, de acordo com Joinville (2009) vem se inserir como um instrumento utilizado pelo executivo para a divulgação de seu ideário de governo, pautado na descentralização da gestão pública, na participação da população na peça orçamentária, na otimização dos recursos e no planejamento das prioridades. Entende-se que, através de expressões dessa natureza, a ideologia do governo foi ganhando forma junto às comunidades que dentro em breve receberiam as plenárias do OP, pois,

O Plano Plurianual (PPA) deverá ser feito a muitas mãos, de forma participativa, iniciando com uma série de discussões entre as unidades da própria administração pública, seguindo posteriormente para o debate com as diversas forças vivas da sociedade de Joinville. A concretização do PPA deve ser apenas o “ponta pé” inicial para democratização do orçamento, culminando com o surgimento do Orçamento Participativo (JOINVILLE, 2009, p.02).

Em Joinville, o PT assumiu a bandeira da transparência pública e participação popular como marcas de um novo governo. Sobre essas ações podem-se fazer duas análises: *a*) a necessidade urgente de colocar em prática todas as propostas da campanha do partido e *b*) um exercício de erro e tentativa em busca da definição de um modelo próprio de gestão, haja vista estar ocupando a prefeitura pela primeira vez. Interpreta-se a participação direta do cidadão na gestão como uma importante base do governo.

Nosso entendimento (**por participação**) é de proporcionar ao cidadão a possibilidade de contribuir na construção de sua própria cidade, do seu próprio bairro, da sua própria localidade. Acredito que a participação seja isso, esse meio que é proporcionado para que ele possa vir a opinar e contribuir com a cidade (Depoimento de

representante do Governo B, 2011, grifos do autor).

Para mim é um pilar de sustentação do governo. Se não tiver a participação popular, se não tiver essa via de mão dupla entre o governo e a população não existe governo (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

Apoiados nessas convicções, compreendem que a gestão da coisa pública, principalmente de seu orçamento devesse ser feita da mesma maneira. Essa é a razão que justificaria a presença do OP no município. Não tanto pelo desejo de as pessoas participarem do governo, mas pelo entendimento do partido da necessidade de se haver maior participação nessa experiência democrática.

Do nosso ponto de vista, do OP, a participação é um instrumento da democracia. Embora muitos questionem, pois não há uma representatividade ampla. Mas como todo processo democrático, a gente sabe que é imperfeito. O OP vem cobrir uma lacuna que está entre as questões de cunho eletivo e de representação. E que ainda não temos é uma democracia participativa. O OP é uma ferramenta que faz essa interface entre os dois regimes (Depoimento de representante do Governo C, 2011)

A democracia é um conceito parecido, ele vai de encontro, porque a participação proporciona a democracia. A partir do momento que a gente possibilitou a participação da população, nós democratizamos inclusive as ações da cidade. Nós proporcionamos essa participação das pessoas e elas puderam opinar sobre a cidade. A democracia em Joinville foi ampliada. O que era restrita à pessoa do prefeito, ampliou-se para o restante da população (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

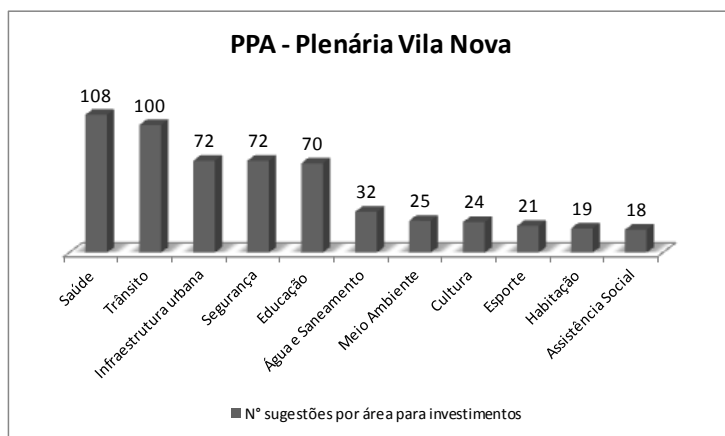
Os relatos anteriores evidenciam a salvaguarda da democracia e da participação pela ação do PT em permitir a entrada do OP na cidade. Ocorre que, de todo, não há incoerência na fala desses representantes, pois o município teve espaços ampliados no que tange a participação

democrática da população, mas quando observado de maneira particular o processo do OP, considerando que as entrevistas foram realizadas no final do ano de 2011, entende-se que oportunizar experiências de democracia participativa não podem dissociar-se da garantia de regras e condições para sua continuidade.

Esses dois encontros prévios com os setores populares nortearam as ações do governo em direção ao OP, mas afastaram do campo de discussão a FAMJO e o COMAM como atores políticos e entidades representativas das associações de moradores. Mesmo que defensoras de políticas partidárias, ambas ainda ocupam posições importantes no fluxo do poder político já em percurso no município.

São possíveis de serem percebidas no gráfico a seguir, quais foram as linhas de investimento que supostamente tornar-se-iam alvo de ação da prefeitura quando da implantação do OP. Durante o processo do PPA Participativo, realizado em diferentes regiões administrativas, percebe-se o teor das demandas colocadas como sugestões ao executivo. Dos quatro (04) encontros realizados, escolheu-se um deles para exemplificação conforme o aponta o gráfico a seguir.

Gráfico 15: Solicitação de demandas no PPA Participativo



Fonte: Joinville (2009). Adaptado pelo autor (2012).

Em comparação feita com a pesquisa realizada pelo Instituto Mapa (2008), por ocasião do pleito municipal de 2008, as prioridades de ação que deveriam ir para a agenda do próximo prefeito não se distanciaram daquelas sugeridas nas rodadas do PPA participativo, em

que as áreas de saúde, infraestrutura, trânsito e educação lideraram as solicitações dos participantes.

Tabela 13: Prioridades para execução da gestão 2009-2012

Prioridades de ação do próximo Prefeito* <i>(citações estimuladas)</i>	Total (%)
Postos de saúde	41,0
Hospital	40,2
Buracos nas ruas / asfaltamento	16,9
Tráfego de drogas	13,3
Lazer e cultura	10,8
Emprego	10,7
Roubos / furtos	9,4
Trânsito / congestionamento	7,0
Melhoria das escolas municipais	6,0
Melhoria do ensino nas escolas	6,0
Distribuição de medicamentos	5,1
Esgoto	5,1
Transporte urbano / ônibus	4,5
Moradia	4,0
Alagamentos	3,9
Meninos(as) de rua	2,5
Moradores de rua	1,7
Iluminação pública	1,1
Embelezamento da cidade	0,9
Nenhum	0,9
Não sabem/ não responderam	0,7
Base: (amostra)	805

Fonte: Instituto Mapa (2008).

Nota: A pesquisa permitiu respostas múltiplas, o que indicou percentual total superior a 100%. Foi realizada entre os dias 28 e 30 de julho de 2008 e contou com índice de confiabilidade de 95%. Foi registrado no TRE nº: Protocolo 73803/2008 – 96ª Zona Eleitoral – Joinville.

É inegável a contribuição dessa experiência “piloto” na discussão sobre o orçamento público, entretanto, é preciso diferenciar a natureza de cada uma dessas práticas. Enquanto o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece programas (diretrizes), ações, objetivos e prioridades do município para toda a gestão, o OP - por sua vez - é uma ferramenta que possibilita a participação e a decisão da população sobre as ações prioritárias no município para o tempo de um ano de orçamento (JOINVILLE, 2009).

Ao se interferir na lógica de ação dos atores da sociedade civil e do Estado propriamente dito, o OP, implantado no município desde

2009, ainda é uma experiência não consolidada na cidade (ANEXO D). Em dois (02) ciclos anuais completos e dois (02) anos interrompidos, a experiência de Joinville é merecedora de importantes críticas e avaliações criteriosas a partir de literatura especializada, bem como a partir da referência e critérios obtidos a partir do seu próprio modelo.

3.3.1. O modelo do OP no município de Joinville

O modelo de OP, que vigora atualmente na cidade, tornou-se público em março de 2009, após um estudo realizado dentro dos moldes já implantados nos OPs de outras cidades de Santa Catarina²⁴. O relato do representante da prefeitura reforça que:

O legal do OP é justamente isso, não se tem um modelo prático, pronto. Nós pegamos um pouco de vários municípios: Belo Horizonte, Porto Alegre, Vitória, Chapecó. E aí fomos moldando e adequando a nossa cidade, as características das 14 regionais (Depoimento representante do Governo A, 2011).

Na mesma direção segue o depoimento representante da prefeitura que:

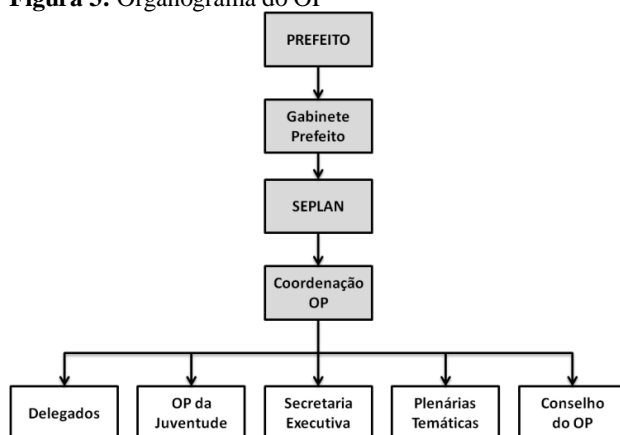
[...] Durante as 05 eleições eu ajudei a escrever o plano de governo e aí eu pesquisei os vários modelos de várias regiões, mas o alicerce maior é o de Porto Alegre [...] e começamos a estudar os vários modelos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória. Estudamos as questões exitosas desses modelos e as coisas que não deram certo, por exemplo, o de Blumenau, coisas que deram certo em Indaial. Nós tentamos perceber onde é que era o equívoco, onde a gente precisava tomar cuidado (Depoimento representante do Governo B, 2011).

²⁴ Para elaboração do modelo do OP de Joinville, foram utilizados os modelos das cidades de Criciúma, Blumenau, Itajaí e Chapecó, bem como o modelo de Porto Alegre. Podem-se obter maiores informações e críticas sobre estes modelos em Borba e Lüchmann (2007) e em FEDOZZI (1997).

Capitaneado pelos técnicos da SEPLAN, o modelo do OP em Joinville, além de concretizar uma das promessas do plano de governo do atual prefeito, colocou-se como um instrumento de garantia para maior transparência na gestão do orçamento público municipal, através da participação direta da população na escolha das prioridades e destino de parte dos recursos para investimento. “A população participa da elaboração do orçamento da prefeitura, fiscaliza a execução e a qualidade das obras, acompanha e controla os gastos públicos” (JOINVILLE, 2009). Isso tudo ainda é muito incipiente na cidade. Os documentos trouxeram todo o discurso produzido pelo PT sobre o OP, porém, pode-se inferir a desatenção do governo em relação ao desenho que o OP receberia na cidade, ou seja, que tipo de regras lhe seriam impostas em função da tradição associativa do município. Esse descompasso entre ideal e real foram algumas das marcas do OP ao longo de sua execução.

Mesmo que já se tenha explicitado efetivamente um modelo de OP para a cidade, este ainda encontra-se ausente como uma prioridade no conjunto de propostas do governo, haja vista não constar no organograma da prefeitura, muito menos em não indicar relação com seus responsáveis diretos. Na consulta ao organograma da Prefeitura municipal não há inserção alguma do OP nesse desenho estrutural da organização da gestão da prefeitura. Somente na consulta ao regimento interno e após entrevistas com representantes do governo foi possível fazer a seguinte constituição:

Figura 3: Organograma do OP



Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor (2012).

O que se vê aqui é uma suposta inserção do OP no organograma da prefeitura. Isso ocorre de uma maneira bastante simples: o gerente de planejamento, membro da SEPLAN, assumiu a coordenação dos trabalhos. Com base nesse, constituiu-se uma secretaria executiva responsável pela dinâmica e o funcionamento burocrático do processo. As demais instâncias participativas, à medida que vão se constituindo em obediência às etapas do ciclo anual, subordinam-se à coordenação. De toda forma, percebe-se que o OP de Joinville permanece de maneira simples e enxuta em termos de recursos humanos, físicos e financeiros destinados ao seu funcionamento, o que indica acúmulo de funções sobre uma única pessoa - o coordenador do OP. Por esse motivo, os 14 secretários das regionais participariam de forma direta do processo.

A entrevista com representante da prefeitura esclarece essa condição:

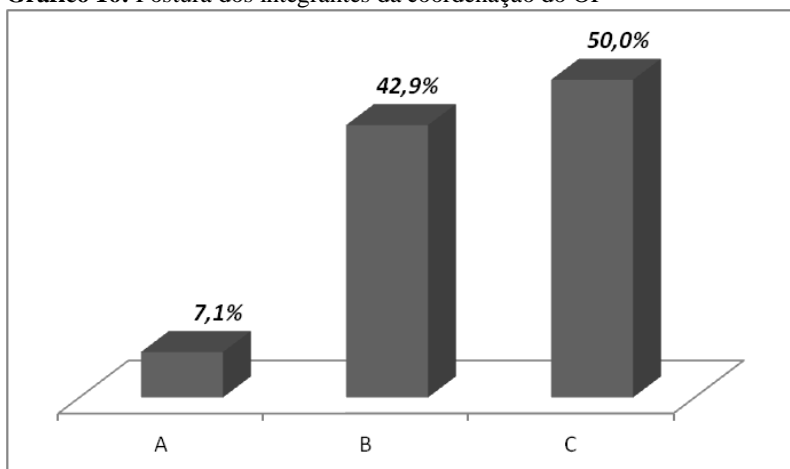
Embora a magnitude do programa, no nível que nós atingimos. Nós temos uma estrutura muito franciscana. A secretaria responsável pela articulação é a do planejamento onde se faz o processo. [...] As demandas são concentradas nesse setor aqui, porém, nós usamos o sustentáculo que são as secretarias regionais. Quando necessitamos de reuniões com a comunidade ou da comunidade conosco, quem faz esse diálogo são os secretários do governo que ocupam cargos nas 14 regionais. Nas plenárias do primeiro ano do OP, tentamos em lugares mais comunitários. Já no segundo ano, por opção nossa, fizemos somente em escolas municipais. Até para que a comunidade ocupasse o local da escola. Quanto à comunicação a secretaria de comunicação que nos auxilia. Ela faz o processo de divulgação das plenárias, para o chamamento para prestação de contas (Depoimento representante do Governo B, 2011).

Juntamente com o coordenador do OP, os secretários detêm importante papel juntos às comunidades e regiões onde ocorrem as plenárias dos delegados. Em função disso, os laços entre comunidade e executivo ficariam estreitados. Nas palavras do representante do governo:

Se fizemos uma análise fria, é o que sofre mais pressão. Pois se os delegados procuram alguém, procuram o secretário da sua regional. A gente procurou fazer com que o secretário regional fosse essa ponte. E em algumas secretarias regionais, raras exceções, funcionariam dessa forma. O secretário regional absorveria a demanda, nos comunicaria. Iríamos até a regional e nos reuniríamos com os delegados. A gente sempre quis que o secretário fosse um braço da prefeitura porque está mais próximo das pessoas, para estes não precisassem se deslocar. Mas assim, as pessoas gostam de vir aqui na prefeitura, conversar com os secretários. Eles se sentem mais pertos do prefeito, de onde as decisões ocorrem (Depoimento de representante do Governo B, 2011).

Resultado dessa maior aproximação entre coordenação, representantes do governo e as comunidades locais, foi que 92,9% dos conselheiros afirmou ter conhecimento das pessoas que estão à frente da coordenação do OP (questão 4.2 - APÊNDICE C). Esse dado vem reforçar o indicador de que há envolvimento do governo nos trabalhos do OP e comunicação do executivo com lideranças. Por conta desse massivo trabalho de comunicação e publicidade, 78,5% (questão 3.3 - APÊNDICE C) dos conselheiros obtiveram suas informações sobre a existência e funcionamento do OP a partir de divulgação da própria prefeitura. As pessoas mais lembradas foram o coordenador do OP e o secretário da SEPLAN. Esse conhecimento pode ter ocorrido em função do intenso contato travado entre a prefeitura, secretários e coordenação nas plenárias dos delegados, nas reuniões do COP e nas regiões alcançadas pelas obras do OP.

O mesmo grupo de conselheiros, quando inquiridos sobre o tipo de *postura dos integrantes da coordenação em relação ao OP* (questão 4.3 - APÊNDICE C), fez uma avaliação o tanto quanto otimista sobre a postura dos mesmos conforme indicará o gráfico 5. A proximidade dos membros da prefeitura junto ao grupo de conselheiros e o trabalho de divulgação dos trabalhos podem ter contribuído para essa boa avaliação.

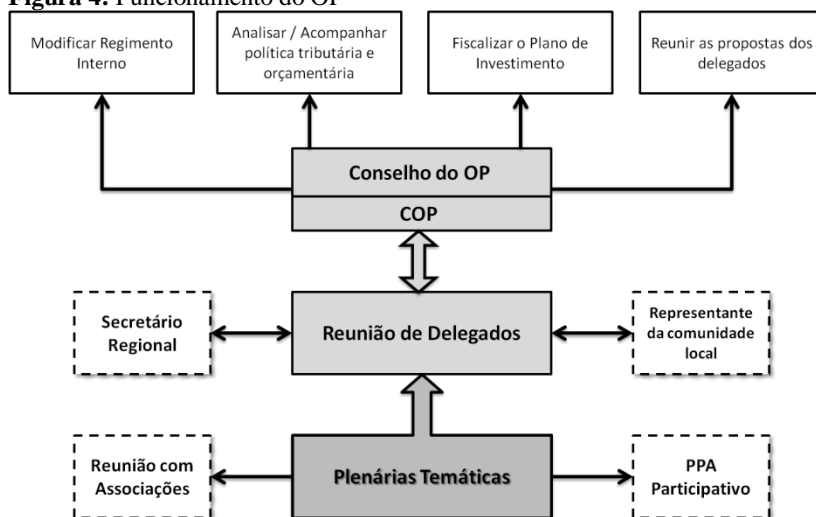
Gráfico 16: Postura dos integrantes da coordenação do OP

Fonte: Elaborado pelo autor (2012)

Notas: Legenda

- A - Conduzem o Conselho e o OP de maneira a que sejam aprovadas apenas as propostas de interesse do governo;
- B - Na maior parte das vezes atuam de maneira democrática, mas se preciso atuam para aprovação das propostas do governo;
- C - Têm postura democrática na condução do Conselho e do OP como um todo, acolhendo sempre as propostas vindas dos delegados.

Ao dar sequência à apresentação do processo do OP no município, com base na consulta dos registros e documentos, entendeu-se a existência de um ciclo temporal constituído da seguinte maneira, a saber: *1)* assembleias regionais respeitando-se a divisão geográfica presente no município que corresponde a 14 regiões administrativas mais o OP da juventude; *2)* formação de um espaço institucionalizado de participação - Plenárias dos delegados eleitos; *3)* formação do Conselho do OP (COP) para discussão, construção e execução das leis orçamentárias do município feitas em consonância com a coordenação do OP e delegados eleitos nas assembleias temáticas.

Figura 4: Funcionamento do OP

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor

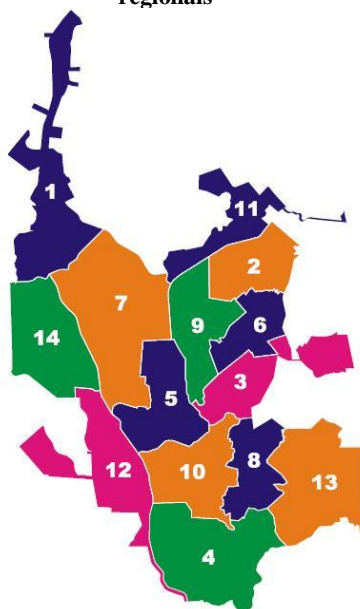
A lógica de compreensão da figura acima ocorre no movimento da base para o topo. O conteúdo existente nos quadros pontilhados não consta em nenhum documento oficial do OP no município. Eles revelam outros atores, forças e dinâmicas políticas que vão se inserindo e dialogando com o processo.

Ao obedecer a uma divisão geográfica, já estabelecida na cidade, tem-se a ocorrência das diferentes etapas de participação:

Etapa I - Entre os meses de março a abril de cada ano, realizaram-se as assembleias regionais em cada uma das 14 regiões administrativas do município. No momento que a antecedia, ocorreu-se o cadastro dos participantes, e em seguida cada um deles escolheu em uma cédula (ANEXO E) a prioridade que julgasse importante para a sua região ou bairro. Apresentações artístico-culturais e filmes institucionais creditados à prefeitura municipal foram apresentados na sequência, reforçando os benefícios do OP na gestão do município e o quanto do orçamento seria destinado para as deliberações em cada Secretaria Regional.

Tabela 14: Secretarias regionais do município

Regionais/Composição	
1.	PIRABEIRABA
2.	AVENTUREIRO
3.	BOA VISTA
4.	BOEHMERVALD
5.	CENTRO
6.	COMASA
7.	COSTA E SILVA
8.	FÁTIMA
9.	IRIRIÚ
10.	ITAUM
11.	JARDIM PARAÍSO
12.	NOVA BRASÍLIA
13.	PARANAGUAMIRIM
14.	VILA NOVA

Mapa da das secretarias regionais

Fonte: Joinville (2011). Elaborado pelo autor (2012).

Com ocorrência no mês de julho e estendendo-se até o mês de setembro, realizou-se a **Etapa II** com as reuniões ou plenária dos delegados. Em 2009, as plenárias ocorreram entre os dias 01 e 30 de julho e em 2010 entre os dias 18 de maio e 01 de julho além da plenária da juventude ocorrida em 14 de agosto.

Quadro 17: Etapa II - Reunião dos delegados – 2010

Data	Pauta	Atividade
	Reunião dos delegados eleitos	1. Recebimento de orientações sobre o funcionamento do Orçamento Participativo; 2. Recebimento do Regimento interno do OP; 3. Recebimento de planilha com as reivindicações feitas pelos participantes das plenárias.
12/07 - 10/08	Reunião dos delegados	1. Reunir-se para consultar e definir as obras prioritárias para a sua região.
15/08	Definição de representante dos delegados para ser o conselheiro	1. Escolher um representante entre os delegados de cada secretaria regional para assumir a função de conselheiro.
10/09.	Apresentação de propostas à prefeitura	1. Secretários regionais e conselheiros escolhidos levam às propostas à prefeitura.

Fonte: Joinville (2009b). Elaborado pelo autor (2012).

Etapa III - Tem-se ocorrência da apresentação da proposta do Plano Plurianual do município para apreciação dos membros do COP.

Após o processo de homologação, o orçamento foi enviado à câmara de vereadores para aprovação. Esse processo de envio e fiscalização do processo é uma atribuição do COP. É de sua competência também, após trabalhar e deliberar sobre as prioridades eleitas nas regionais, acompanhar o PPA, a construção e execução das leis orçamentárias do município LDO e LOA. Como órgão máximo de decisão entre todas as instâncias decisórias do OP, o COP se aproxima muito dos gestores públicos e de suas ações correlatas, sobretudo à peça orçamentária destinada ao atendimento das demandas em cada uma das secretarias regionais.

Quadro 18: Etapa III – Conselho do Orçamento Participativo – 2010

Data	Pauta	Atividade
		1. Levar a lista de reivindicações de suas comunidades para avaliação técnica e orçamentária da Prefeitura.
14 /09	Recebimento pela SEPLAN das propostas de obras e ações para serem executadas em 2011.	1. Prestação de contas das obras escolhidas em 2009 e que estão em andamento em 2010; 2. Discussão do regulamento interno do Orçamento Participativo.
28 /09	Reunião dos conselheiros do Orçamento Participativo (COP) eleitos em 2010 e em 2009.	1. Levar propostas de obras do Orçamento Participativo (OP) Elas devem ser incluídas na proposta do orçamento do município que deve ser encaminhada à Câmara de Vereadores até 30 de setembro. <i>*somente 09 regionais entregaram suas prioridades. As demais tiveram atrasos no cumprimento dos prazos.</i>
30/09	A proposta orçamentária para o exercício de 2011. As obras do Orçamento Participativo estão incluídas neste valor.	1. Secretário de Planejamento e Gestão.
01/10	Extensão do prazo	1. Entrega das outras 05 listas de sugestões das regionais.
14 /10 e 20/10	Reunião geral dos delegados das Secretarias Regionais feita em duas etapas	1. Validação e aprovação das obras a serem executadas em 2011 com os recursos do OP. 1ª reunião = 44 propostas apresentadas ao COP. 2ª reunião = 51 obras e serviços apresentadas ao COP.

Fonte: Joinville (2009b). Elaborado pelo autor (2012).

Sequenciando a etapa I, ainda durante as plenárias temáticas, deu-se a apresentação e explicação da lógica do orçamento municipal e o percentual desse a ser entregue à participação coletiva. Em todas as plenárias, a tarefa de explicação da lógica orçamentária do OP ficou atribuída ao prefeito municipal e/ou ao secretário de planejamento. Sobre esse aspecto, segue abaixo maior detalhamento das receitas do município nos anos do OP e sua forma de distribuição.

Tabela 15: Receita do município e percentual do orçamento para investimento dedicado ao OP

	2009	2010*	2011*	2012
• Previsão do Orçamento Anual do município	1,418 bi	1,529 bi	1,594 bi	1,762 bi
• Percentual do orçamento para investimento dedicado ao OP	---	10%	10%	---
• Percentual do orçamento previsto pela Prefeitura	---	0,65%	0,87%	---
• Recursos destinados ao OP	---	10 milhões	14 milhões	---
• Valor destinado para cada secretaria Regional	---	714 mil	800 mil	---

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Nota: * Representa os anos em que ocorreu o ciclo do OP no município.

Tabela 16: Orçamento do OP para 2011

	2011
• Previsão do Orçamento Anual do município	1.594 bilhões
• % do orçamento para investimento dedicado ao OP	10%
• % do orçamento previsto pela Prefeitura	0,87%
• Recursos destinados ao OP	14 milhões
• Valor destinado para cada secretaria Regional	800 mil
• Recursos ao OP da juventude	500 mil
• Recursos extras para complementar as obras do OP 2010	2,3 milhões

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012)

Sobre a quantidade de recursos não se teve um ponto pacífico entre seus principais envolvidos, tanto prefeitura como conselheiros, a começar pela falta de informações sobre a exatidão desse percentual. Sobre este aspecto se aprofundará mais adiante, por hora, reserva-se somente a informação que fora repassado aos participantes das plenárias e publicados na mídia por ocasião da realização das plenárias.

Concomitante a essa etapa e estendendo-se até as reuniões e deliberações do COP, ficou à disposição da população do município o portal virtual do OP²⁵. A secretaria executiva criou um sítio na internet

²⁵ Site do OP recebe propostas de obras. Moradores podem usar a internet para cadastrar propostas de obras e serviços para o seu bairro. O canal de comunicação foi aberto por meio do OP Digital, site do Orçamento

destinado tanto à divulgação das informações, quanto à participação dos demais membros dos bairros quando do período da inscrição das prioridades. Após serem organizadas pela coordenação do OP, foram enviadas para discussão no COP. Sobre essa forma *on-line* de participação, conforme Sampaio (2009, p.126):

Pode-se afirmar que governo eletrônico é um conceito mais abrangente, no qual as novas tecnologias de informação e comunicação são aplicadas às funções de governo, que podem visar a diferentes setores, o cidadão ou o mercado. Tem o potencial de diminuir custos, desenvolvimento econômico, redução da redundância, maior transparência e *accountability* e aprimorar serviços para os cidadãos como melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, ampliando a qualidade destes serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático.

Na prática, entende-se essa ferramenta, assim como o espaço das plenárias, os telefonemas e o envio de *e-mails*, como indicadores do compromisso do governo na ampliação dos canais de comunicação com lideranças, como também, para que as comunidades pudessem depositar suas demandas e contribuições com o OP. O relato abaixo traduz bem a natureza desta ferramenta virtual:

Temos uma ferramenta chamada de OP Digital usado pela comunidade durante o período de coleta das demandas. Embora quem contribuía não era delegado efetivo, nos pegamos essas contribuições na forma de relatórios e colocamos nas mãos de todos os delegados. Existem vários mecanismos que nós conseguimos pegar as contribuições da comunidade (Depoimento representante do Governo B, 2011).

Sobre esse aspecto, a partir da pesquisa feita junto ao grupo dos conselheiros, no que se refere à pergunta 4.5 (ver APÊNDICE C) 64,3%

dos conselheiros, consideraram como *bom* os esclarecimentos dados pela prefeitura sobre o OP enquanto 35,7% classificou como regular. Pesou sobre a avaliação da vontade política, a *existência de espaços e canais de divulgação, transparência, esclarecimentos e publicidade das informações relativas ao OP*. Esse dado coloca o compromisso do governo com o OP em alta. Contribui ainda mais para esses canais de comunicação a ocorrência de encontros de capacitação ocorridos principalmente entre os membros do COP. Entende-se que, por ser uma experiência nova no município e por necessitar que a população aderisse à ideia, fez necessária ampla divulgação da proposta.

Em 2011, ocorreram 05 encontros de capacitação promovidos pela SEPLAN aos membros do COP. Outras capacitações foram realizadas no ano de 2010, mas sobre essas não foram encontrados registros, somente mediante entrevista com conselheiros pode se aprofundar o assunto.

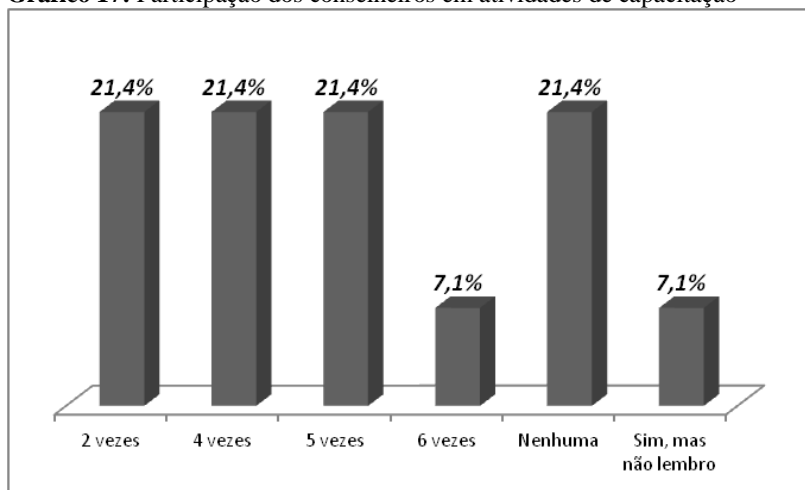
Quadro 19: Capacitação dos conselheiros em 2011

Data	Temas abordados	Responsável
10/maio	1.Orientações sobre concessões de terreno e equipamentos públicos, 2.Liberação de recursos públicos para entidades privadas (associação de moradores), 3.Títulos de utilidade pública, convênio com entidades (associação de moradores), 4.Responsabilidade de manutenção com equipamentos públicos em áreas de concessão e parceira para manutenção, 5.O programa Parceria Verde.	Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAN).
24/maio	1.As questões legais das solicitações da população feitas por intermédio do OP.	Procurador Geral do Município.
7/junho	2.Gestão pública, processos de compras e de licitações.	Gerente da Unidade de Suprimentos da Secretaria de Administração.
21/junho	3.Planejamento Urbano.	Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (IPPUJ).

Fonte: Joinville (2009b). Elaborado pelo autor (2012).

Segundo os dados obtidos em entrevista junto à coordenação do OP, essas capacitações ocorreram no sentido de situá-los quanto aos procedimentos técnicos e legais concernentes à gestão do município. Embora o gráfico a seguir evidencie uma expressiva participação dos conselheiros nesses encontros, não é possível afirmar a efetividade dessas informações no âmbito das deliberações junto aos trabalhos do COP e o qual foi o efeito direto para o sucesso ou fracasso do OP.

Gráfico 17: Participação dos conselheiros em atividades de capacitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

A entrevista com os conselheiros (realizada em março de 2012) descreve em partes esse posicionamento em relação à capacitação dos membros do COP.

Até o momento, estamos acompanhando o pouco daquilo que foi feito. Os conselheiros aqui, só se reuniram para fazer um curso de conhecimento do funcionamento lá dentro da prefeitura, para conhecer a executiva do OP. Para discussão sobre o orçamento, nada foi feito. Com o objetivo de discutir as obras das regionais não foi feito nada. Para discutir, debater as regionais, do sul, leste, oeste, isso não foi feito. Faltou um pouco de iniciativa de alguém. Agora, quem seria essa

peessoa, eu não sei dizer (Depoimento de conselheiro 11, 2012).

O relato do conselheiro é bastante revelador à medida que expõe algumas fraturas no processo do OP na cidade. Existe confusão entre aquilo que vem a ser trabalho efetivo do conselheiro, o sentido das capacitações, divisões de tarefas e responsabilidades, bem como as expectativas em relação ao futuro do OP. Percebe-se a perda de rumo no OP de Joinville.

Parte integrante da comunicação da prefeitura junto às lideranças e comunidades envolvidas no OP foi o papel desempenhado pela Secretaria de Comunicação (SECOM). De acordo com os documentos fornecidos pela SEPLAN (JOINVILLE, 2011b), no ano de 2010, entre os meses de março e julho foram repassados à SECOM cerca de R\$ 509.963,22 para cobrir os custos de comunicação. Entende-se por esses argumentos que o trabalho de anúncio e divulgação faz parte do compromisso do governo com a proposta.

Tabela 17: Custos com comunicação no OP 2009/2010

Períodos dos repasses	Valor (R\$)
31/03/2010	191.389,40
26/04/2010	260.343,47
28/04/2010	35.114,95
11/05/2010	7.115,40
28/07/2010	16.000,00
TOTAL	509.963,22

Fonte: Joinville (2011b). Adaptado pelo autor (2012).

Desde o ano de 2009, contou-se com critérios para distribuição desses recursos. Sob a responsabilidade do COP junto ao fórum dos delegados em cada uma das 14 secretarias regionais, foram feitas escolhas a partir de 03 alternativas colocadas para a discussão. Para a prefeitura, o OP de Joinville deu um segmento diferente para essa distribuição ao contrário de outros municípios.

A aplicação dos recursos nem sempre foi um ponto pacífico entre os seus envolvidos. Após a aplicação dos questionários junto ao grupo dos conselheiros, em relação à questão presente no item 4.2 (APÊNDICE C) foi possível aprofundar um pouco mais a questão. Mesmo que a quantidade de recursos já tivesse sido definida pela prefeitura e informada nas plenárias temáticas, mesmo após 02 anos no

início das atividades do OP, dos 14 conselheiros, 35,7% não tiveram certeza de qual percentual fora aplicado, enquanto 28,6% indicaram variações desses recursos entre 05 e 10% do orçamento previsto para o município. Sobre esse aspecto, inferem-se algumas lacunas quanto às informações trocadas entre governo, lideranças das comunidades e os próprios conselheiros. Os relatos a seguir expõem algumas das tensões envolvendo os critérios e a aplicação destes recursos:

Nós temos hoje, no OP em andamento R\$ 800 mil reais para cada regional. Às vezes, você vai se deparar com uma demanda que vai custar um milhão e meio de reais. Então, é uma obra inviável para o OP por conta do valor. **Nós sabemos que o recurso destinado para o OP é limitado.** Hoje nós temos praticamente 14 milhões disponíveis pro OP do total de investimentos e isso vai dar praticamente 10% do orçamento. Portanto, há um limite financeiro, por isso que ele (delegado) não tem essa total liberdade. Mas dentro dos 800 mil reais, a gente procura dar total liberdade para que os delegados possam chegar num consenso e decidir qual é a obra mais viável para a comunidade (Depoimento de representante do Governo A, 2011), grifos do autor)

O nosso critério limitador foi o valor financeiro. Cada regional estabeleceu o seu formato quanto à divisão. Os outros modelos colocam as prioridades dentro de uma ordem: primeiro o posto, depois a escola, depois a praça e o governo ia vendo como é que ia construindo essas prioridades. Nosso modelo disse: “tá aqui o valor” o que é que a comunidade quer? A comunidade quer uma única obra? A comunidade quer dividir. A maioria das comunidades o que fizeram? Como as regionais congregam mais do que um bairro, eles acabaram dividindo o valor total pela quantidade de bairros e cada um fez alguns apontamentos. Outros trouxeram as necessidades de seus bairros e discutiram o que era importante para sua região (Depoimento representante do Governo B, 2011).

Três foram as propostas colocadas em discussão para a distribuição dos RS 10 milhões. Abaixo, são exemplificadas cada uma destas propostas a partir do comparativo de 03 entre as 14 secretarias regionais que receberam o OP²⁶. A coordenação do OP não definiu o critério previamente, mas apresentou os três (03) modelos para escolha entre os próprios delegados. Prevaleceu o primeiro modelo.

Versão 01 – Linear: o montante é dividido em partes iguais entre todas as secretarias. Essa distribuição independe das diferenças entre as partes, tais como número de delegados, população, território, entre outros critérios mais objetivos.

Tabela 18: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 1: Linear

	Valor (R\$)
Secretaria Regional do Aventureiro – SRA	714.285,71
Secretaria Regional do Nova Brasília – SRNB	714.285,71
Secretaria Regional do Centro – SRCE	714.285,71

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor (2012).

Versão 02 – Mobilização: nessa versão, o elemento fundamental passou a ser a quantidade de delegados (ver Quadro 16) que foram escolhidos em cada região da cidade durante a realização das plenárias. Regiões com mais delegados seriam contempladas com as maiores fatias do orçamento.

Tabela 19: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 2: Mobilização

Total de delegados: 390	Delegados	Valor (R\$)
Secretaria Regional do Aventureiro – SRA	56	1.435.897,44
Secretaria Regional do Nova Brasília – SRNB	23	589.743,59
Secretaria Regional do Centro – SRCE	10	256.410,26

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor (2012).

²⁶ O comparativo de três secretarias regionais em detrimentos das outras onze restringe-se exclusivamente para uma apresentação mais sintetizada do processo.

Versão 03 – Misto: 60% do valor total seriam divididos em 14 partes iguais e os 40% seriam distribuídos em função da quantidade de delegados mobilizados.

Tabela 20: Critérios para distribuição dos recursos do OP – versão 3: Misto

	%	Valor (R\$)		
Linear	60	6.000.000,00		
Mobilização	40	4.000.000,00		
Total de delegados: 390	Delegados	Linear (R\$)	Mobilização (R\$)	Total (R\$)
Secretaria Regional do Aventureiro – SRA	56	428.571,43	574.358,97	1.002.930,40
Secretaria Regional do Nova Brasília – SRNB	23	428.571,43	235.897,44	664.468,86
Secretaria Regional do Centro – SRCE	10	428.571,43	102.564,10	531.135,53

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor (2012).

Foram perceptíveis, três visões distintas: uma mais moderada e em certa medida tendendo ao bom senso e ao diálogo; outra que buscava a proporcionalidade na distribuição, alegando que quem mais necessitasse devesse receber mais recursos e outra visão recolhida de um conselheiro apontava manipulação e interesses ideológicos, políticos e partidários no processo de distribuição do dinheiro.

Foram feitas muitas reuniões, até inclusive para aprovar o sistema de como ia ser distribuído. Teve diversas opções para este caso. Foi apresentada essa opção. Na época, quando foi apresentado isso aqui, eles escolheram esse, de ser distribuído em partes iguais entre todas as secretarias [...]. Só que eu particularmente e mais alguns critiquei essa proposta. Em questão de democracia de partes iguais, tudo bem. Mas não condiz com as necessidades reais, pois não é justo. Por exemplo, a secretaria do centro: está tudo feito, está tudo calçado. Praticamente, as necessidades para infraestrutura. As necessidades seriam muito menores comparados às necessidades de um bairro que nem o nosso. Que além de ter maior quantidade de ruas em quilometragem, tem mais necessidades de todos os tipos. Deveria olhar a quantidade de ruas, as necessidades, a quantidade

de população que se está representado. Deveria ter sido feito um estudo antes, para se colocar mais verbas para o bairro que mais precisasse de obras (Depoimento de conselheiro 6, 2012).

No OP de Joinville, a deliberação foi para que o recurso fosse distribuído de maneira equânime entre as 14 secretarias regionais. Nessas condições, conforme questão 5.2 (ver APÊNDICE C), 78,6% dos conselheiros revelaram que os investimentos foram aplicados de maneira justa, válida e transparente, enquanto que para 14,3%, foram aplicados sem critérios claros e definidos. E para 7,1%, foram aplicados de acordo com os interesses pessoais dos delegados de cada secretaria regional. Fica exposto que o OP na cidade de Joinville se colocou ou foi assim interpretado pelos conselheiros como uma ação voluntariosa, como que uma benfeitoria da parte do governo em relação às necessidades da população. Mesmo diante de poucos recursos e diferenças socioeconômicas entre as regiões, preferiu-se apaziguar as divergências e conflitos repartindo igualmente o minguado montante. O espírito de cidade “ordeira e feliz” ainda se faz presente, inclusive entre as forças decisórias das instâncias políticas e associativas do município. Na sequência da apresentação sobre o ciclo do OP, ainda na *etapa I*, expõe-se a forma de escolha dos delegados.

Com base na existência de critérios de participação previamente definidos pela prefeitura e sob a coordenação do secretário regional, foi realizada a eleição dos delegados do OP. A cada dez pessoas presentes nas plenárias dos bairros, um delegado passaria a ser eleito. A reeleição do delegado de um ano para outro fora assegurada pelo Regimento do OP, além de que já se teria reservada regimentalmente uma vaga no fórum dos delegados aos presidentes de cada uma das associações de moradores legalmente constituída.

O grupo dos conselheiros quando inquirido através da questão 5.4 (ver APÊNDICE C) sobre a existência de regras democráticas, justas e inclusivas no âmbito do OP, definiram da seguinte forma alguns de seus posicionamentos.

A participação não é justa. Acho que as pessoas deveriam ser capacitadas para tal. Muitas pessoas não são capacitadas para serem delegados. Não acho justo a participação de delegado como presidente de associação. Ele deveria concorrer da mesma forma, assim como os outros. Ele não leva ninguém lá! [nas plenárias] Não vai em reunião.

Vai quando quer. Ele não foi por interesse dele, ele foi porque a prefeitura queria que ele fosse (Depoimento de conselheiro 1, 2012).

São justas, até porque, se você fizer uma abertura total para que todos possam participar sem fazer restrições, vai existir assessor de vereador ou pessoas que fazem parte do governo como conselheiros. Essas pessoas têm mais conhecimento, mais acesso, mais influencia e podem ser escolhidos como conselheiro. As pessoas simples da comunidade podem ficar de fora (Depoimento de conselheiro 10, 2012).

Sim [**são justas**], pois cada participante poderia se auto lançar como candidato à delegado nas assembleias dos bairros. As regras estavam abertas à todos (Depoimento de conselheiro 6, 2012).

O regimento deveria ter uma regra de exclusão para aquele que falta nas reuniões do fórum dos delegados. Três faltas alternadas ou duas seguidas seria eliminado. As reuniões são poucas e são importantes (Depoimento de conselheiro 14, 2012).

Os quatro depoimentos dos conselheiros, revelam a divergência quanto às regras colocadas para a participação nas instâncias de decisão, principalmente o Fórum dos delegados. Os relatos denunciam o tratamento desigual entre presidentes de associações de moradores em relação aos demais participantes e outros representantes do associativismo urbano local. Sugerem a implantação de regras que excluam inclusive os delegados faltosos e reforçam a necessidade de mais qualificação para todo aquele que vir a ocupar funções deliberativas no interior do OP.

Quadro 20: Participantes das plenárias e delegados eleitos

(continua)

Secretarias Regionais	Participantes Plenárias 2009	Delegados 2009	Participantes Plenárias 2010	Delegados 2010
Comasa	90	18	196	25
Jardim Paraíso	339	25	165	21
Paranaguamirim	73	11	309	35

Quadro 20: Participantes das plenárias e delegados eleitos

(conclusão)

Secretarias Regionais	Participantes Plenárias 2009	Delegados 2009	Participantes Plenárias 2010	Delegados 2010
Vila Nova	125	19	139	15
Centro	62	10	104	15
Aventureiro	465	56	602	65
Bohemerwaldt	252	38	225	32
Costa e Silva	360	43	150	22
Boa Vista	117	23	100	14
Iriú	126	23	163	18
Itaum	104	25	97	16
Nova Brasília	145	23	210	24
Pirabeiraba	246	34	84	17
Fátima	238	42	162	25
Juventude	-	-	400*	38*
Total	2742	390	2706*	344*

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Nota: * Devem ser somados a esse número os 400 jovens que participaram da plenária do OP da Juventude no ano de 2010.

No cômputo geral das participações, num comparativo entre os dois anos, existe uma leve diminuição tanto nas plenárias como no número de delegados. Porém, de maneira particular, quando observado algumas secretarias regionais, ocorreu um aumento significativo nessas participações como a exemplo da Região do Paranaguamirim que saltou de 73 para 309 em número de participações. Em direção oposta, outras regiões, como Pirabeiraba, por exemplo, vivenciou um esvaziamento na participação ao decrescer de 246 para 84 no segundo ano.

Isso pode ter ocorrido tanto a melhor articulação dos membros nas associações de moradores, maior engajamento e confiança no processo do OP; como pode estar relacionado ao não atendimento das solicitações dos moradores e também a problemas de comunicação gerados entre secretarias regionais e secretaria executiva do OP na articulação e agendamento das reuniões. As falas em seguida podem demonstrar isso.

As pessoas, os delegados que participam mais intensamente do OP, tem uma relação de estrita confiança com o programa. Porém os conflitos existem, porque querem que as obras saiam o quanto mais rápido possível e a administração

como todos sabem, tem as suas limitações humanas financeiras. A gente vive certo conflito, mas vive também uma certa cooperação. É um misto de conflito e cooperação e isso é um espelho da participação efetiva da população (Depoimento representante do Governo A, 2011).

Num primeiro momento, como era um modelo novo, embora todos já tivessem ouvido falar no processo, era de desconfiança. Será que esse negócio funciona? A partir do momento que a gente começa a executar a obra e a prestar conta a comunidade começa a ter mais confiança. Se fizermos uma balança veremos que não conseguimos cumprir todas as obras nesses dois anos. A gente ainda tem demanda, porém, a gente continua com credibilidade. Porque, cada passo executado, nós íamos para a comunidade e explicávamos o que iria acontecer. E quando não conseguimos operacionalizar a obra no prazo que a gente queria ir lá para a comunidade explicar o que estava ocorrendo, isso já era credibilidade. As pessoas que não participam do processo criticam o OP e os delegados fazem a defesa [...] (Depoimento representante do Governo B, 2011).

No ciclo de 2010/2011 deu-se a entrada do OP da juventude e, junto dele, o acréscimo na quantidade de delegados e de conselheiros.

Tabela 21: Evolução da participação no OP de Joinville 2009-2010

	2009	2010
Participantes	2742	2706
Delegados	390	382
Conselheiros	14	16**

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Nota: *Total dos delegados com a soma dos 38 delegados do OP da juventude.

**Representa a composição dos delegados com a entrada de 02 representantes do OP da juventude.

Ao longo do primeiro ano (2009) de implantação do OP, foram realizadas 14 plenárias regionais e no segundo (2010) 15 plenárias. O aumento se deveu a adição das demandas da população jovem do

município que passou a integrar o processo com o chamado “OP da Juventude”²⁷.

O OP da Juventude, encabeçado pela Coordenação Municipal de Juventude, realizou sua plenária no ciclo 2010/2011. Como nas demais plenárias realizadas nas secretarias regionais, obedeceram-se às regras postas no regimento interno para eleição de delegados. A plenária foi marcada pela participação de segmentos do público jovem presentes no município, tais como: o acadêmico (Ensinos Médio e Superior), o esportivo, o político-partidário, o movimento estudantil, o escotismo, entre outras. As discussões ocorreram no sentido de aproximar as ações do governo como resposta às exigências de políticas públicas voltadas para a juventude no município.

A coordenação municipal da juventude, além dos trabalhos de inserção do público jovem no OP, articula as políticas desse público na prefeitura de Joinville, tais como a Semana de Juventude, a Conferência Municipal de Juventude e o auxilia nos trabalhos do Conselho Municipal de Juventude do qual faz parte. O OP da juventude elegeu seus delegados e inseriu-se com 02 conselheiros no COP, além disso, recebeu uma parte dos recursos para levar a cabo suas prioridades.

Nas reuniões dos delegados ou fóruns, como eram chamados esses encontros, definiram-se como prioritárias algumas demandas escolhidas pela população de cada um dos bairros da cidade. Nessas reuniões, contou-se com a presença dos representantes da prefeitura e coordenador do OP para esclarecimentos das responsabilidades que competiam tanto ao executivo quanto aos delegados. Concomitante a esses encontros, os delegados eleitos escolhem dois representantes (titular e suplente) para compor COP, instância máxima de decisão.

É importante lembrar que os temas colocados à disposição dos participantes das plenárias, nas duas edições do OP de Joinville, tiveram como referência os mesmos temas trabalhados no PPA Participativo. Entretanto, temas como habitação, assistência social e meio ambiente, foram omitidos no gráfico a seguir por não se tornarem demandas significativas nas regiões. Os dados expressam a quantidade de solicitações de cada uma das secretarias regionais e que foram agrupados de acordo com temas correlatos. Em 2009, constatou-se forte

²⁷ As plenárias do OP da Juventude ocorreram simultaneamente e em articulação com o OP, visando garantir a participação da juventude nas políticas públicas do município.

ênfase nas obras que priorizaram áreas de lazer, infraestrutura e de melhorias no trânsito.

Quadro 21: Prioridades eleitas em cada uma das regionais para o orçamento aprovado em 2009, execução em 2010

(continua)

Regionais	Prioridades de obras	N. de ocorrências	
Pirabeiraba	1 – Criar uma extensão da Casa da cultura; 2 – Construção de ponte; 3 – Construção de ciclovia; 4 – Construção de área de lazer; 5 – Concessão de horas de máquinas para os agricultores.	01 01 01 01 01	05
Aventu-reiro	1 – Construção de complexo esportivo; 2 – Construções de elevado para veículos	01 01	02
Boa Vista Boa Vista	1 – Construção de praça de lazer com A.M.I. ²⁸ 2 – Construção de A.M.I 3 – Aquisição de material para o beneficiamento de ruas sem pavimento 4 – Implantação de semáforo 5 – Mudança de localização de redutor de velocidade	07 01 01 01 01	11
Boehmerwald	1 – Construção de áreas de lazer	03	03
Centro	1 – Construção de calçada em torno do batalhão. 2 – Confecções de placas com identificação do nome das ruas	01 01	02
Comasa	1 - Aquisição de saibro; 2 - Indenização de duas propriedades 3 – R\$ 250 mil para dividir entre as associações de moradores; 4 – Investimento em cursos profissionalizantes	01 01 01 01	05

²⁸ A sigla faz referência à Academia da Melhor Idade. “É um projeto desenvolvido pela prefeitura de Joinville, por meio da fundação de Esportes, Lazer e eventos de Joinville (FELEJ), tendo como patrocinador oficial a Unimed Joinville. O programa tem como principal objetivo incentivar a prática da atividade física, inclusão social, autoestima e saúde geral. Tendo como público-alvo a comunidade da terceira idade. O programa conta com o auxílio de profissionais especializados em horários pré-determinados” (JOINVILLE, 2011, p. 160).

Quadro 21: Prioridades eleitas em cada uma das regionais para o orçamento aprovado em 2009, execução em 2010

(continuação)

Regionais	Prioridades de obras	N. de ocorrências	
Comasa (cont)	5 – Construção de pistas de skate nas praças para os jovens.	01	
Comasa	1 - Aquisição de saibro; 2 - Indenização de duas propriedades 3 – R\$ 250 mil para dividir entre as associações de moradores; 4 – Investimento em cursos profissionalizantes 5 – Construção de pistas de skate nas praças para os jovens.	01 01 01 01 01	05
Costa e Silva	1 – Reforma e ampliação de áreas de lazer 2 - Construção de área de lazer 3 – Asfaltamento e recapeamento de ruas 4 – Construção de galerias para saneamento 5 – Construção de pista de skate	01 01 01 01 01	05
Fátima	1 – Pavimentação de ruas (asfalto e lajota); 2 – Construção de ciclo faixa; 3 – Manutenção das ruas com tubulação, ensaibramento, meio-fio e passeios; 4 – Construção de área de lazer; 5 – Continuação de projetos de construção de pontes	01 01 01 01 01	05
Ipiriú	1 – Construção de praças com AMI 2 – Arborização de ruas; 3 – Adequação de calçadas para acessibilidade	01 01 01	03
Itaum	1 – Preparação de infraestrutura para pavimentação de ruas; 2 – Eliminação de esgoto a céu aberto; 3 – Aquisição de materiais para infraestrutura 4 - Oficinas e cursos e atividades culturais para crianças e adolescentes,	01 01 01 01	09
Itaum	5 – Construção de centro de lazer, cultura e esporte; 6 – Abertura de rua; 7 – Mudança de sentido em rua; 8 – Pavimentação de ruas; 9 – Ações para prevenir enchentes nos bairros.	01 01 01 01 01	
Jardim Paraíso	1 – Construção de área de lazer e esporte; 2 – Construção de ciclovias nos bairros	03	03

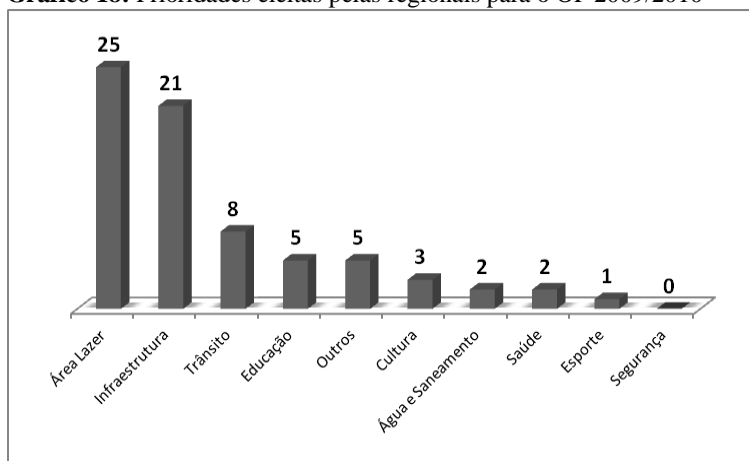
Quadro 21: Prioridades eleitas em cada uma das regionais para o orçamento aprovado em 2009, execução em 2010

(conclusão)

Regionais	Prioridades de obras	N. de ocorrências	
Nova Brasília	1 – Construção de pronto atendimento;	01	10
	2 – Construção de CEI nos bairros.	03	
	3 – Melhoria de infraestrutura em rua;	01	
	4 – Ligação entre ruas	01	
	5 – Construção de passeio público;	01	
	6 – Construção de áreas de lazer em bairros.	03	
Paragua mirim	1 – Ampliação do posto de saúde;	01	08
	2 – Construção de praça de lazer com campo suíço e AMI	01	
	3 – Ampliação de CEI	01	
	4 – Construção de meio fio e melhoria no asfalto em rua	01	
	5 – Construção de ponte de concreto	01	
	6 – Abertura de rua	01	
	7 – Aquisição de material de infraestrutura	01	
	8 – Elaboração de projeto de rotatória em avenida	01	
Vila Nova	1 – Construção de centro comunitário;	01	02
	2 – Aquisições de equipamento agrícola	01	
TOTAL			73

Fonte: Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Essas demandas, quando agrupadas, colocaram as áreas de lazer no OP de 2009 como as primeiras em número de solicitações. Em seguida, as ações voltadas às benfeitorias na infraestrutura e no trânsito, ocuparam a segunda e terceira posição respectivamente conforme aponta o gráfico.

Gráfico 18: Prioridades eleitas pelas regionais para o OP 2009/2010

Fonte: Os pedidos... (2010), Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

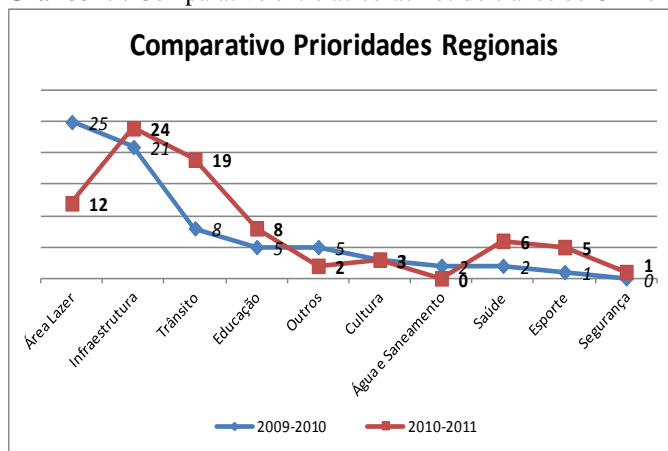
A entrada dessas áreas na agenda de prioridades do OP para execução da prefeitura não era esperada. Ao passo que, se for considerada a trajetória de reivindicações das associações de moradores desde a sua formação ao longo de toda a década de 1980 e 1990, essa demanda já se fazia presente de maneira constante conforme consulta nos documentos sobre as associações recolhidos no arquivo histórico do município. Para o representante da prefeitura, a entrada dos espaços de lazer pode ser entendida a partir do seguinte relato.

[...] A gente tem uma grata surpresa. Se formos fazer uma análise das obras do OP, a gente vai perceber o grau de maturidade que a população tem ao escolher as obras. Claro que como em todas as áreas, algumas obras não são assim. Mas na maioria das obras a população tem maturidade, sabe escolher, identifica quais os problemas da sua comunidade, e o que é o mais importante: consegue pensar coletivamente deixando o individual. Pois quando instituímos o OP, pensávamos que as pessoas iam somente pensar no buraco na frente da sua casa, mas foi justamente o contrário; o OP que realizamos em 2009 elegeu 33 áreas de lazer espalhadas pela cidade. Então as pessoas puderam perceber que a questão do lazer era uma dificuldade da cidade,

era um problema que a cidade tinha [...] a população consegue perceber isso e solicita esse tipo de demanda. A partir daí a gente percebe certa maturidade, o que contribuiu para o andamento do OP (Depoimento representante do Governo A, 2011).

No segundo ano do OP (2010), as solicitações para construção de áreas de lazer foram reduzidas de 25 para 12 pedidos, porém, os pedidos nas áreas de infraestrutura e trânsito continuaram ocupando as primeiras posições na lista das demandas. As obras colocadas na agenda do OP são de fato pequenas, de baixo custo ou de rápida conclusão, quando comparadas às obras relacionadas à construção de postos de saúde ou reformas de escolas. Ainda em comparação às solicitações colocadas na campanha política de 2008, quando da intenção de votos, torna-se claro que dentro do OP existe um trabalho de esclarecimento quanto à viabilidade das obras e o quanto pode ser atingido em função do orçamento disponibilizado. As solicitações das comunidades apontam para obras que apresentam reais possibilidades de execução.

O gráfico a seguir mostra um comparativo entre as prioridades nos dois orçamentos do município dedicados ao OP. Anteriormente foram apresentadas as prioridades definidas em 2009, neste gráfico, após um trabalho de classificação de todos esses pedidos, foi possível definir com maior clareza as áreas em que as demandas do OP tiveram maior relevância. Os temas escolhidos para essa classificação foram os mesmos trabalhados na ocasião do PPA participativo.

Gráfico 19: Comparativo entre as obras nos dois anos de OP no município

Fonte: Kamradt (2010), Joinville (2011b). Elaborado pelo autor (2012).

Os resultados e análises realizadas nas questões anteriores apontam para aquele que talvez pudesse ter sido um dos principais problemas do OP no município: o atendimento das demandas através da realização das obras. Acredita-se que o seu não cumprimento veio se mostrando como o principal fator que desencadeara a insatisfação dos seus participantes diretos (delegados e conselheiros) com as ações governamentais relativas aos anos de 2010 e 2011.

As tabelas a seguir versam sobre o *status* do OP nesses dois anos. Em 2010, 41,1% das obras priorizadas foram concluídas. Em 2011, a situação mostrou-se ainda mais alarmante, pois, além de lidar com as obras em atraso da primeira edição do OP, a prefeitura teve que dar conta de mais demandas, muitas delas geradas nas plenárias do OP jovem o que resultou em 11,01% de obras concluídas.

Tabela 22: Status das obras de 2009/2010

Status das Obras	2009/2010		2010/2011	
	Frequência	%	Frequência	%
Concluídas	28	41,17	12	11,01
Em andamento	14	20,58	21	19,27
Não iniciadas	26	38,23	76	69,72
Total	68	100	109	100

Fonte: Joinville (2010). Elaborado pelo autor (2012)

Como efeito direto do atraso na entrega das obras, teve-se a interrupção do ciclo do OP. No ano de 2011, o processo foi interrompido em uma decisão realizada junto ao COP. Novas obras deixaram de ser priorizadas para que se pudesse iniciar e concluir aquelas que foram definidas tanto no orçamento de 2009/2010 como do orçamento 2011/2012. Sobre esses eventos em particular, tanto a interrupção do ciclo como a continuidade das obras, nada foi encontrado nos registros das atas do COP recolhidas na prefeitura quando do período da coleta das informações.

Ao longo das pesquisas documentais, foram encontrados 07 registros nas atas do COP e mais cinco (05) registros de reuniões realizadas com os órgãos e secretarias responsáveis pela realização das obras. Sobre esse fato, constatou-se que a quantidade de representantes do governo sempre foi intensa. Nos encontros realizados entre os meses de março e abril de 2010, contou-se com 51 participantes do governo com uma média de nove (09) participantes por reuniões. Os órgãos do governo com o maior número de pessoal envolvido foram aqueles que concentravam o maior número de demandas: SEPLAN e CONURB. Considerando como um dos indicadores para a estruturação do OP *o envolvimento do governo nos trabalhos*, pode-se afirmar que o compromisso do executivo quanto a este quesito foi com êxito cumprido enquanto o ciclo do OP ainda se encontrava ativo.

O OP é o principal programa de governo da prefeitura municipal de Joinville. Então, todos os que estão aqui, acredito que tenham isso em mente, que o OP é uma prioridade. Aonde você for com o assunto OP as pessoas sabem do que se trata. Saberão as suas unidades, secretarias, sabem as obras que estão relacionadas a ela (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

Quanto ao envolvimento do governo nos trabalhos do OP, a tabela a seguir indica os órgãos da prefeitura de maiores competências na execução das obras do OP. Como são “pulverizadas”, isto é, pequenas obras em grande quantidade ocorrendo em vários pontos da cidade; ações de melhoria dos serviços e equipamentos públicos e melhorias no trânsito receberam as maiores fatias do orçamento, 51,9% e 26,5% respectivamente.

Quadro 22: Órgão programa de governo ação do OP para 2010

ÓRGÃO / PROGRAMA DE GOVERNO / AÇÃO	VALOR
Secretaria de Administração	250.000,00
Apoio Administrativo	250.000,00
Desapropriação – AS	250.000,00
Secretaria de Infraestrutura Urbana - SEINFRA	2.654.000,00
Qualificação de Equipamentos Públicos	273.500,00
Obras Públicas – SEINFRA	273.500,00
Melhoria dos Serviços Públicos	2.380.500,00
Obras de Pavimentação – SEINFRA	285.000,00
Manutenção de Vias Públicas – SEINFRA	2.095.500,00
Fundação Municipal 25 de Julho – F25J	104.000,00
Crescimento Econômico	104.000,00
Desenvolvimento do Meio Rural – F25J	104.000,00
Fund. de Esportes, Lazer e Eventos de Joinville – FELEJ	758.000,00
Qualificação de Equipamentos Públicos	758.000,00
Construções, Reformas e Ampliações – FELEJ	758.000,00
Fundação Cultural de Joinville – FCJ	922.000,00
Qualificação de Equipamentos Públicos	850.000,00
Construção de Equipamentos Culturais – FCJ	650.000,00
Reforma Restaurante e Adequação de Espaços Culturais	200.000,00
Cultura e Sustentabilidade Social	72.000,00
Democratização Acesso Bens Culturais – FCJ	72.000,00
Fundação Municipal de Meio Ambiente – FUNDEMA	114.000,00
Gestão Ambiental e Controle Social do Espaço	114.000,00
Plantio e Arborização – FUNDEMA	114.000,00
Fundo Munic. De Desenvolvimento. Urbano de Joinville	5.198.000,00
Melhoria dos Serviços Públicos	5.138.000,00
Gestão de Parques e Jardins – FMDUJ	5.138.000,00
Segurança e Cidadania	60.000,00
Segurança no Trânsito – FMDUJ	60.000,00
TOTAL GERAL	10.000.000,00

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo autor (2012).

Quanto às reuniões do COP propriamente ditas, foram encontrados registros de algumas delas, se não forem todas. Pelos dados obtidos, a primeira reunião ocorreu em 30 de setembro de 2009 e em 29 de março de 2011 teve-se o último registro. Sobre reuniões posteriores nada foi encontrado. Sobre o conteúdo dessas atas, dada à carência das informações ou insuficiência nos registros, análises mais profundas também não puderam ser realizadas.

De acordo com as datas, a maior parte das reuniões do COP ocorreu no ano de 2010. Em 2011, mesmo com um novo orçamento e um novo ciclo instalado a partir da eleição de novos delegados e conselheiros, o COP deliberou sobre as obras do ano anterior, haja vista os atrasos na entrega das mesmas. Com base nos registros, entendeu-se que em março de 2011 ocorreu o último encontro do COP. Sobre essa situação, os relatos abaixo contribuem para esse entendimento.

Houve uma reunião onde já havia sido deliberada todas as obras que ocorreriam em 2011. Foram estabelecidas as prioridades, bastava apenas começar as obras. O problema é que as obras do OP do mandato anterior ainda não saíram, não foram concluídas. Por conta disso, as nossas obras ainda não puderam ser feitas. Esse é um dos grandes entraves, que deixou o nosso mandato um pouco esvaído (Depoimento de conselheiro 14, 2012).

Houve proposta de mudança no regimento interno de se ampliar o tempo de mandato para que exatamente não ocorresse a seguinte situação: você assume o mandato hoje, e ainda a fiscalização das obras e prestação de contas da gestão passada. Então houve uma proposta para se aumentar o período do mandato para três anos. Para que todo o ciclo de realização da obra fosse concluído. Ou seja, aprovação, proposta, execução, fiscalização e prestação de contas. Não fomos convocados para nenhuma reunião (Depoimento de conselheiro 14, 2012).

Problemas relacionados ao OP foram noticiados pela imprensa local (ANEXO F). Todavia, a explicação encontrada só foi possível mediante entrevista realizada com representantes da prefeitura e com os próprios conselheiros. As falas na sequência esclarecem ao menos 03 motivos distintos.

Nós não fizemos plenária em 2011. A gente teve uma série de problemas: uma enchente no final de 2010 e muitas chuvas; e isso atrasou algumas obras. Por isso, nós preferimos finalizar todas as obras que estavam pendentes antes de fazer uma

nova plenária. Por que se a gente buscasse mais demandas, a gente já teria um acúmulo muito grande de obras por fazer a gente tinha o receio de que o OP caísse num descrédito. Os caras não terminaram nem a obra que a gente escolheu e já estão solicitando para a gente indicar outras. Tudo isso foi deliberado pelo conselho, inclusive deliberou que não fossem eleitos delegados e que os eleitos em 2010, continuassem a acompanhar a execução das obras escolhidas. Então o próprio conselho que optou por esta ação (Depoimento representante do Governo A, 2011).

Entramos em uma situação difícil. Como foram partilhadas, são muitas obras do OP no momento. São 38 praças, e aí tem também todos os outros elementos acontecendo. Ela dá uma demanda de trabalho muito grande. Seria mais fácil fazer um centro de eventos, pois se pega toda a energia e joga num local só. Fazer isso espalhado, você tem muita demanda, pois tem que fazer muita licitação, é muita empresa, é muita gente envolvida, é muito trabalho. Então ele te dá uma demanda maior. Seria muito mais fácil se a gente tivesse feito uma ponte grande, 05 ou 06 obras grandes. Se fossem obras grandes, não aconteceriam as pequenas. Esse elemento fez a gente dar uma parada no processo. Parou, vamos executar e depois retomar (Depoimento representante do Governo C, 2012).

A prefeitura no momento não aceitou! Aí foi levantado isso. Todos os delegados concordaram que até que não tivessem obras pendentes não sairia mais plenárias para votação de novos delegados. No momento a prefeitura ficou toda meio assim... mas, acabou aderindo. E simplesmente não se manifestaram mais, não fizeram mais plenárias e estamos até hoje aí, esperando isso aí. Porque não adianta fazer plenária sem executar as obras, fazer o povo de bobo (Depoimento conselheiro 4, 2012).

Sobre a interrupção do ciclo, três versões ficaram evidentes: a primeira devido o excesso de chuvas e complexidade de demandas, a

segunda em função do grande número de obras solicitadas e a terceira sobre a falta de execução dessas obras (ANEXO G). De qualquer forma, esse fato desencadeou elevado índice de insatisfação com a gestão do PT, o que resultou na falta de credibilidade com o compromisso do governo em relação às obras do OP.

As três versões caracterizam bem alguns dos principais motivos para a não continuidade do ciclo do OP. Dentro do próprio governo as posições ficaram desencontradas: de um lado a transferência da responsabilidade para eventos climáticos e para a decisão dos próprios delegados e conselheiros, do outro a incapacidade de gerenciamento e execução das demandas solicitadas. Mais eficiência se teria se todo o dinheiro fosse concentrado em poucas obras. Quanto ao depoimento do conselheiro, percebe-se frustração, abandono e decepção com o processo do OP, ao menos em Joinville.

Entretanto, os próximos relatos evidenciam a legitimidade da decisão da prefeitura assegurada pelos próprios conselheiros. Entre continuar o ciclo e continuar com o atraso das obras, preferiu-se interrompê-lo, quem sabe evitando maior desgaste para o governo. Decisão estratégica, além do mais, quando legitimada por um conselho pouco propositivo.

Foi feita democraticamente por entender, que as obras estavam atrasadas mesmo. Então se deveria primeiro completar essas obras para então se passar para outras (Depoimento de conselheiro 10, 2012).

Foi tratado. Chegou-se a essa decisão, pelo atraso das obras do OP de 2009. Foi uma discussão entre o conselho e a coordenação (Depoimento de conselheiro 13, 2012).

A partir do regimento interno, entende-se a existência de um ciclo que se inicia e se encerra dentro do prazo de um ano. Ao longo dos relatos com os conselheiros, dos representantes da prefeitura e das federações das associações de moradores; a interrupção desse ciclo gerou críticas e descontentamentos entre seus participantes. Esse evento não significou o fim do OP, haja vista que as obras escolhidas nas plenárias de 2010 e 2011 continuaram em execução. A meta traçada pelo governo em 2010 de se ter uma (01) inauguração mensal das obras do OP não se concretizou. Com a interrupção do ciclo, novas demandas foram bloqueadas e o governo concentrou esforços na conclusão

daquelas já escolhidas ou em execução. No ano de 2012, a conclusão e inauguração das obras foram se efetivando concomitante ao “aquecimento das alianças políticas para o pleito municipal”. Todavia, a relação entre OP e estratégia política ocorre por si só de maneira inevitável. Os relatos abaixo confirmam a afirmação.

Olha, a partir do momento que as coisas vão dando certo e que as obras vão saindo, eu acredito que seja muito difícil não vincular uma estratégia de campanha. Até porque, mesmo que você não queira, são obras que estão sendo realizadas, são obras que estão acontecendo na cidade toda. Há uma descentralização das obras. Se pegarmos um mapa, veremos que tem obras em praticamente todos os bairros da cidade. Com exceção de um ou dois bairros, onde na regional se centralizou a obras. As pessoas veem a obra e a associam ao OP, e claro, associam à própria administração. Mesmo que não quisesse transformar em uma estratégia política, seria inevitável (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

No fundo ele (o OP) te dá essa oportunidade de debate e isso vai influenciar. Quando se dá oportunidade para as pessoas falar, automaticamente você propicia uma situação que é a de crítica e de formação crítica da pessoa. O problema estaria se você usasse isso para cooptar. Que poderia o OP fazer isso. Poderia ser somente os presidentes de associações de moradores, mas quando você abre para a sociedade você permite a crítica, a favor e contrário (Depoimento de representante do Governo C, 2011).

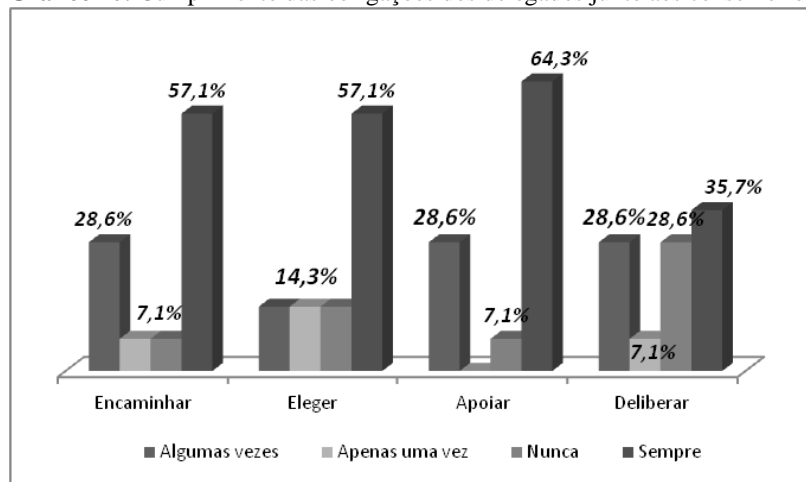
Mesmo que a interrupção pudesse ter um ganho estratégico-político, entende-se – entretanto - que este evento ocorreu como um subproduto do processo, ou seja, a paralisação do OP não estava na agenda de prioridades da parte da prefeitura e tampouco se evitou fazê-la à revelia.

A mídia local noticiou a interrupção do OP. De acordo com o (ANEXO F e G) a prefeitura não tinha como certo o retorno do ciclo do OP para o ano de 2012.

Além do descontentamento dos delegados e conselheiros com os trabalhos do OP conforme já evidenciado, as pesquisas apontaram que o atraso das obras gerou afastamento dos delegados de suas funções e as reuniões do COP ficaram rareadas. Os encontros da prefeitura para prestação de contas e esclarecimentos das obras do OP passaram a ocorrer nas próprias secretarias regionais a pedido dos delegados. Esses espaços funcionaram como pequenos conselhos locais do OP. O papel do conselheiro deixava de ser de fiscalização sobre o OP como um todo, restringindo-se apenas à sua localidade nos bairros.

Na pesquisa realizada com os membros do COP, desejou-se saber através da questão 5.3 (ver APÊNDICE C) *se os delegados cumpriram suas obrigações junto ao OP, muitas delas como os próprios conselheiros*²⁹. O desenho institucional do OP institui instâncias formais para participação. As “regras do jogo” estabelecem obrigações e incumbências da parte dos delegados para com os conselheiros eleitos. O quadro a seguir deixa evidentes essas obrigações e o gráfico permite a melhor visualização da distribuição desses compromissos.

²⁹ Para o Regimento Interno do OP de Joinville, os compromissos dos delegados em relação os conselheiros pode ser entendidos da seguinte forma: *Encaminhar* à Coordenação do Orçamento Participativo a lista das reivindicações durante a reunião nas regiões, acompanhado de ata, assinada pelos participantes da reunião da escolha das obras; *Eleger* 1 (um) Conselheiro e 1 (um) Suplente por região para formação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo (C.O.P.); *Apoiar* os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo; *Deliberar* em conjunto com os conselheiros, alterações no regimento interno do Conselho do Orçamento Participativo e modificações no processo do Orçamento Participativo, quando houver.

Gráfico 20: Cumprimento das obrigações dos delegados junto aos conselheiros

Fonte: Elaborado pelo autor (2012)

As obrigações dos delegados relacionadas às ações de *deliberação* que deveriam ser realizadas em consonância com os conselheiros indicam fragilidade conforme a pesquisa realizada. Acredita-se que funções dessa natureza rarearam nos dois anos do OP em Joinville em função de inconsistências nas regras do regimento interno no tocante às funções desses dois grupos e também em função da interrupção do ciclo do OP. Some-se, a isso tudo, as regras para distribuição dos recursos que passaram sem a plena concordância entre o grupo dos delegados.

Em uma leitura mais atenta do regimento interno, bem como no relato das entrevistas, constatou-se que as funções de competência dos conselheiros não foram realizadas a contento. As pesquisas mostraram ao menos na visão dos membros do COP, não haver diferença entre as funções dos conselheiros e as funções dos delegados. Além do que, a figura do secretário regional também se inseriu no processo, compartilhando da mesma função destes dois grupos. Constatou-se que as funções do delegado e do secretário da prefeitura na região ganhava maior *status* em detrimento a do conselheiro. O secretário teve um a atuação comparada a de um advogado, entretanto, não se pode afirmar qual dos lados ele defendia. Acredita-se que as respostas dadas pelos conselheiros nas entrevistas, tomaram como base mais os trabalhos do fórum dos delegados do que as funções que deveriam exercer no COP conforme o regimento interno.

Quem participa nas reuniões do conselho são os secretários junto com os conselheiros. O pessoal da coordenação do OP, os secretários de cada pasta, educação, habitação, SEINFRA, CONURB. Esse pessoal fazia parte da executiva (Depoimento de conselheiro 6, 2012).

Os secretários regionais estavam sempre presentes. Ele que encaminhava, ele como representante da prefeitura levava as obras, trazia o retorno, convocava reuniões. Era uma participação positiva, mas ele acabou ficando queimado, pois as obras não aconteciam. E aí ele não tem culpa pela falta de recursos (Depoimento de conselheiro 6, 2012).

Indica-se a existência de instâncias formais de participação. O quadro a seguir, organiza de maneira sintética as funções e atribuições das instâncias decisórias e seus responsáveis com base no Regimento interno do OP de Joinville. A organização do quadro ocorreu em grau crescente de institucionalidade: A) Assembleias regionais; B) Reunião de delegados, C) Conselho do OP e D) Coordenação do OP.

Quadro 23: Divisão das funções e atribuições no OP

(continua)

	A – Assembleias Regionais	B - Reunião Delegados	C - Conselho	D - Coordenação
Participantes	Moradores dos bairros, associações e entidades comunitárias.	Delegados eleitos em cada uma das 14 regiões administrativas.	1 delegado (e 1 suplente) de cada secretaria regional e do OP da Juventude e representantes do poder público	Secretário da SEPLAN, técnicos e funcionários especializados indicados pelo executivo.
Mandato	-	Um ano	Um ano	-
Atribuições	1. Escolher as prioridades dos bairros; 2. Eleger os delegados.	1. organizar reuniões para ouvir moradores; 2. Elaborar uma lista com as prioridades;	1. Trabalhar com as prioridades eleitas em cada uma das regionais, mais da juventude;	1. Coordenar, convocar, auxiliar e presidir as reuniões nas secretarias regionais

Quadro 24: Divisão das funções e atribuições no OP

(conclusão)

	A – Assembleias Regionais	B - Reunião Delegados	C - Conselho	D - Coordenação
Atribui- ções (cont)		3.Eleger um conselheiro e um suplente; 4.Acompanhar e fiscalizar o Plano de Investimentos 5.Propor e discutir os critérios de distribuição dos recursos; 6.Deliberar em conjunto com os conselheiros mudanças no OP.	2.fiscalizar e avaliar as obras, desde o cronograma de execução até o seu término, 3.Acompanhar a construção e execução das leis orçamentárias do município (PPA, LDO e LOA).	2.Coordenar a secretaria executiva do OP; 4.Convocar reuniões ordinárias e extraordiná- rias; 5.Intermediar deliberações com órgãos do poder público municipal, 6.Apresentar o PPA para apreciação do COP. 7.Encaminhar as deliberações do COP.
Periodi- cidade	Anual	Definido na região	Bimestral	Não definida
Impedi- mentos	Eleição de representantes ou assessores de instâncias governamentais	Não consta	Não consta	Não consta

Fonte: Joinville (2009). Elaborado pelo Autor (2012).

Na ausência da efetividade do COP, cada uma das 14 regiões passou a buscar por si as demandas solicitadas. É o que confirmam os relatos a seguir:

Esse conselho se reuniria nos meses impares, mas nunca foram passadas datas para a gente. O único encontro que tivemos com o pessoal da prefeitura foi quando chamamos o representante aqui ou nos encontros de capacitação. Fui uma vez, não teve nada e acabei não indo mais. Eles não dão calendário. Quando eu soube, fui e não tinha nada (Depoimento de conselheiro 2, 2012).

A falta de recursos financeiros para se fazerem as obras. Houve um esvaziamento da participação, pois viram que as coisas não estavam acontecendo. Isso já no primeiro ano. Alguns delegados deixaram de ir às reuniões. Na segunda assembleia, o pessoal nem foi mais. Não vou para lá perder tempo. Isso se deu também pela falta de obras (Depoimento de conselheiro 6, 2012).

A comunidade reivindica coisas simples: conserto de boca de lobo, pavimentação de rua, melhoramento de um CEI. Essas coisas pequenas. Mas reivindicamos duas praças, para ter um lazer final de semana, levar um filho, conversar com um amigo. Uma praça de 120 mil reais, outra praça de 150 mil reais. Passa um tempo, a coisa não vai. A gente tem de falar pra comunidade. E no momento que passa um ano, projeto em mãos. Em todos os setores lá da prefeitura a gente estava envolvido. E vai fazer dois anos e estamos numa pressão danada para ver se conseguimos fazer essa praça. Iniciou a praça, somente o piso. Faltou dinheiro. Se não sair, vamos nos mobilizar. Vamos ao prefeito. Se essas praças não saírem vamos fazer uma manifestação envolvendo grande parte da comunidade (Depoimento de conselheiro 11, 2012).

A imprensa publicou a insatisfação da população em uma das regiões afetadas pela não entrega das obras solicitadas (ANEXO H e I).

A relação com a mídia, de acordo com a prefeitura foi avaliada como positiva dentro do processo do OP. Sua principal atuação residiu na divulgação das ações da prefeitura, que aos olhos desta, mostrou-se muito mais favorável que contrária ao OP.

A mídia procurou mostrar, divulgar as obras. Mas sinto que ela é mais impaciente que os próprios delegados. Não sei se isso foi uma falta de compressão da complexidade, da grandiosidade desse programa. Mas há certa pressa. Escolheu-se hoje, amanhã já vai fazer. E os próprios delegados não pensam desta forma. Os próprios delegados

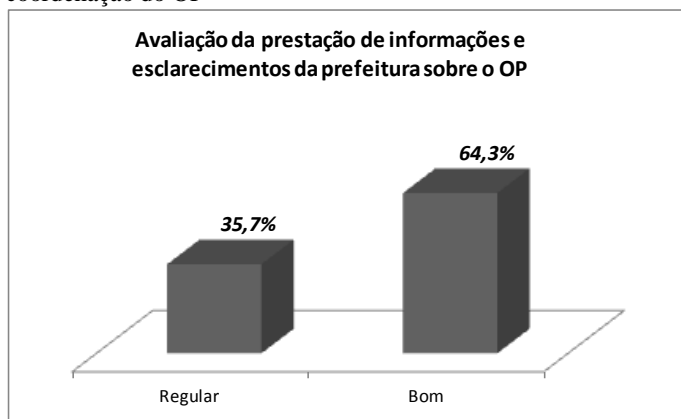
sabem inclusive das próprias limitações da prefeitura. E que tem problemas e que as obras não saem hoje e manha estará a maquina na ruía fazendo a obra. Eu acredito que eles fizeram uma boa cobertura do OP, fizeram muitas matérias que saem e ainda continuam a sair. Está presente nas inaugurações. Mas só essa pressa de ver todas as coisas concluídas. A mídia teve um papel importante, em todos os momentos, mesmo nas críticas. Mas não ajudou nos processos. Teve um papel de divulgação, nas convocações, cobertura e resultados das plenárias. Foi bom (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

Sobre esse aspecto, a Câmara de Vereadores desempenhou um papel de intermediação nas discussões e esclarecimentos entre executivo e os bairros afetados pelas obras. Nesse caso, alertada pelas associações de moradores que se colocaram como naturais representantes e vozes políticas privilegiadas dessas localidades em busca de solução para seus problemas. O OP tornou-se assunto de pauta nas reuniões dos vereadores. No ano de 2012, o OP entrou na mesa de discussão entre os dois poderes quando da cobrança por esclarecimentos da parte do legislativo para com o executivo sobre os atrasos das obras e interrupção do ciclo do OP (ANEXO J e K).

O que mais fica evidenciado após a inserção dos dados da pesquisa, é uma dupla constatação: a primeira é o descrédito à proposta aplicada no município pelo governo e que foi solapada pela interrupção, do ciclo, pela não execução das obras e pela carência de recursos sobre tudo. Sem contar com as regras do desenho institucional que apontaram serem limitadas. Por outra via, a proposta como tal do OP como experiência de democracia participativa, novidade até então no município, não foi mal apreciada. De maneira ambígua, o governo contribui para um boa impressão da proposta, ao mesmo tempo em que maculou a eficiência do processo. As próximas inserções de dados e comentários confirmarão essa melhor aceitação da proposta.

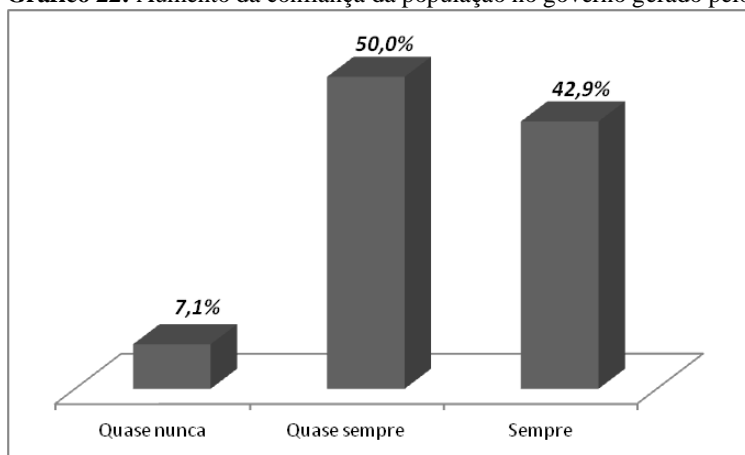
O grupo de conselheiros, quando questionado sobre a avaliação que faziam acerca das informações e esclarecimentos prestados pela prefeitura sobre o OP (item 4.6 – APÊNDICE C), 64,3% acusa como bom o comprometimento do governo com o OP do município quer seja na prestação de informações ou em seus esclarecimentos.

Gráfico 21: Prestação de informações e cumprimento de prioridades da parte da coordenação do OP



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Ainda sobre esse aspecto da confiança no governo, constatou-se após o questionamento feito ao grupo de *delegados se o OP aumentaria confiança da população no governo* (item 4.9 – APÊNDICE C). Ao se fazer o agrupamento dos dados (*quase sempre e sempre*) obteve-se 92,9% de confiança no governo por conta dos trabalhos do OP. Quase a totalidade dos conselheiros afirmou que o OP deveria ser mantido independente do governo que venha assumir a gestão do município. Com esses resultados, fica claro que o OP pode gerar confiança em relação ao governo, quem sabe muito mais pelo canal de transparência na gestão que ocasionado pelo OP, do que pela real eficiência no processo, elemento esse avaliado com descontentamento pelos participantes. O gráfico a seguir explicita esses dados bem como outro tipo de análise sobre essa confiança com base na entrevista com um dos conselheiros.

Gráfico 22: Aumento da confiança da população no governo gerado pelo OP

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

É uma faca com dois gumes. Veja só. Quando começou, além de aumentar nossa confiança, nós ficamos felizes. Agora vamos conseguir. Mas na verdade, aumentou a decepção, pois não veio nada de obras para nós. Nada. Se fosse executado, daria uma credibilidade incrível. Mas como não está. Foi um projeto lançado e o povo no começo acreditou. E agora descreditou (Depoimento de conselheiro 4, 2012).

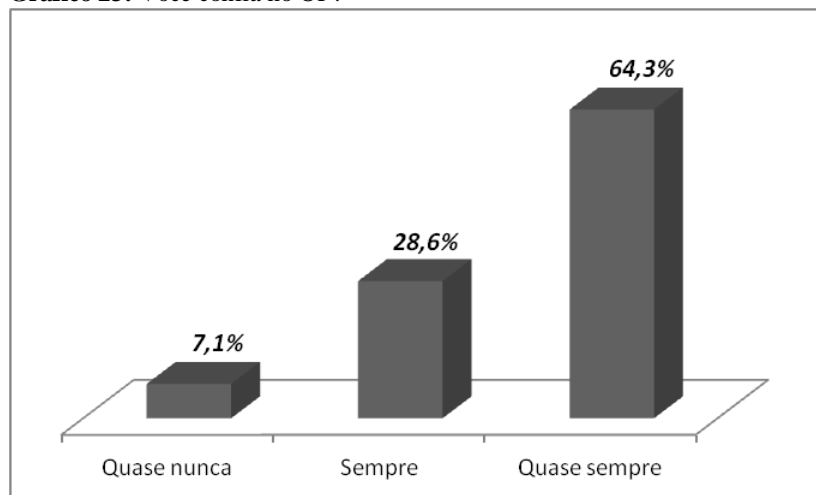
O que fica exposto e vai se reforçando é a ambivalência gerada pelo OP na cidade. Enquanto se tem experiências concretas de ineficiência no processo o que de certo modo levar-se-ia a problemas de governabilidade da parte da gestão municipal, evidenciam-se relatos e dados que apontam para a aceitação do processo, fator esse que pode ser sustentado com base nas inserções contidas na Tabela 20. Quando questionados sobre *a manutenção do OP independente de qual governo o venha capitanear* (item 4.11 – APÊNDICE C), obteve-se as seguintes respostas:

Tabela 23: O OP deve ser mantido independente do governo*

<i>O OP deve ser mantido independente do governo?</i>
Justificativas
<ul style="list-style-type: none"> • Pois é uma reivindicação da comunidade; • ...depende da participação popular; • ...é um espaço onde a população tem poder de decisão sobre parte do orçamento; • ...quem mora no local sabe de suas prioridades; • ...o OP deve depender de seu sucesso e não de governos; • a comunidade determina as obras; • sim, mas não tenho explicação; • é a participação dos moradores diretamente; • é uma coisa boa para o município e deve ser mantido; • a população pode participar da vida do bairro; •o projeto é bom e democrático; • permite que a comunidade perceba o valor/custo das coisas públicas; • visa o atendimento das necessidades das comunidades; • é um instrumento de participação popular no próprio governo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Nota: * 100% dos conselheiros responderam como sim para a manutenção do OP no município.

Gráfico 23: Você confia no OP?

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Diante do cenário que se construiu sobre o OP de Joinville, essa experiência participativa *inspira confiança* (resposta à questão 3.9 – APENDICE C) entre os conselheiros. Apresentado em gráfico, fica

evidente, com 64,3% dos entrevistados, a confiança no OP. Esse indicador é bastante revelador. Se as respostas sempre e quase sempre forem agrupadas, ter-se-á mais de 92% de confiança quase que completa. Mesmo frente aos atrasos, da não realização das obras e da baixa quantidade de recursos para investimentos, o OP em Joinville revelou-se como uma boa experiência de gestão pública.

O resultado das entrevistas inseridas nas discussões, bem como os dados inseridos nas tabelas e gráficos pouco ou quase nada sinalizam para a existência explícita de termos ou expressões que denotam a existência de uma dimensão estratégico-política habitando o compromisso e a vontade política do executivo com a experiência do OP. Essas observações foram obtidas através de outro conjunto de questões presentes no (APENDICE C) que versam sobre *as relações sociopolíticas do conselheiro através do OP*.

Fica claro que os conselheiros souberam diferenciar a natureza participativa e democrática presente no OP das atividades de gestão e implantação idealizada por seus proponentes. Assim, como também, a dinâmica estratégico-política não se confunde nesse contexto. Isto é, a totalidade dos conselheiros entendeu que a participação na gestão de um município deve estar apoiada também em instrumentos democrático-participativos como o OP veio se mostrando independente de suas falhas. Ao se observar as justificativas sobre a manutenção do OP independente do governo ou partido político em questão, não se percebeu entre os conselheiros o entendimento de que o OP fizesse parte dos interesses de um determinado governo e, além disso, estar apoiados em bandeiras político-partidárias específicas. Ou seja, o OP, ao menos foi assim percebido pelos conselheiros, com uma prática muito mais virtuosa e “imaculada” em razão de sua própria natureza não importando qual e que tipo de governo venha o implantar. O OP é encarado como um fim em si mesmo e não como um meio para se obter outros resultados, como os estratégicos-políticos, por exemplo. Mas, o mesmo não pode ser observado entre os líderes e representantes da FAMJO e COMAM. Esses não fizeram nenhuma ponderação e avaliaram o OP a partir de parâmetros exclusivamente estratégico-políticos. Os relatos abaixo fazem essa indicação.

A gente sabe, não dá tapar o sol com a peneira, que **o OP é uma bandeira política do Partido dos Trabalhadores**, isso sem dúvida. Não estou aqui fazendo uma crítica, isso tá estampado, é uma constatação. [...] Porém, eu vejo que se o

objetivo, falam assim grosseiramente, fazer uma propaganda de governo, eu tenho essa visão, a grande maioria das associações tem essa visão que aqui não deu certo, até mesmo pela não continuidade das obras. Em Joinville, se era como propaganda política não deu certo (Depoimento de representante da FAMJO, 2012, sem grifos no original).

Em uma primeira instância achamos que foi positivo, a ideia era positiva. Isso que a gente tem experiência de outros Estados que é positiva essa questão do OP. Por que a nosso ver naquele momento, quando falamos com algumas associações que até não queriam participar, e dissemos que tinham o direito de ir participar. Se vai funcionar ou não, depende da força dos delegados, vai depender muito da força da associação. A princípio nós vimos como positivo, com bons olhos e se você pegar o teor, as diretrizes do OP ele é muito interessante. Mas depois a gente começou a descobrir que era uma peça de marketing político [...]. O compromisso do governo está deficitário (Depoimento de representante do COMAM, 2012).

A fragilidade do compromisso do governo, nesse quesito, reside tanto na interrupção do ciclo do OP, sendo este um fator altamente relevante, e também na soma de vários outros fatores que no conjunto da obra deram grande visibilidade para a má gerência do processo. A falta de reuniões do COP, ausência de registros em atas, a ausência de prestação de contas em todas as regiões sobre a realização das obras. Sendo o COP o espaço natural para prestação de contas, com o seu enfraquecimento, a prefeitura passa a fazer esse trabalho nas próprias secretarias regionais. O relato abaixo expõe o posicionamento do governo ao final do ano de 2011:

A principal prestação de contas é feita para o conselho, mas a gente adotou uma política de fazer uma visita sempre que possível em todas as secretarias regionais. O que é legal também ressaltar, que os delegados formaram também, meio que um conselho da sua região. Então, lá eles não debatem mais o conselho do OP, estão

debatendo a localidade como um todo. Eles se reúnem lá, periodicamente uma vez por mês. Praticamente todas as regionais têm uma reunião uma vez por mês. Então, nós procuramos ir em todas as regionais, também prestando contas do que foi executado do que está para ser executado (Depoimento de representante do Governo A, 2011).

A falta do COP, nos anos de 2011 e 2012, fez recair sobre a prefeitura, a exclusividade em todas as ações concernentes ao OP. Sem fiscalização e debate sobre a coisa pública, a proposta de democracia participativa instalada pelo executivo ficou comprometida. Nesse processo, o fórum dos delegados foi elevado a um importante espaço deliberativo, em detrimento do COP. Infere-se, em certa medida, que os embates e o poder de negociação passam a ser muito mais complexos e diplomáticos à medida que precisam articular as vontades e desejos de mais de 350 delegados em suas próprias regiões. Fruto dessas desarticulações, a comunicação entre governo e lideranças vai se desestruturando, resultando em incessantes insatisfações dos participantes para com o trabalho do governo.

Ao longo das consultas aos registros e documentos do OP, como também nas entrevistas realizadas, constatou-se que o COP, enquanto instância máxima de decisão e deliberação não ocupou o seu papel conforme orientações do regimento interno, embora tal documento já estivesse desde 2009 junto aos conselheiros.

Com um elemento constitutivo no processo de informação sobre o OP, está o conhecimento dos documentos internos do OP. Ao se questionar sobre *conhecimento do regimento interno* (item 5.1 – APENDICE C) buscou-se medir a aproximação do grupo de conselheiros junto às regras de funcionamento. Dos 14 conselheiros, 92,9% do total, declararam serem conhecedores do documento. Apenas um (01) deles não possuía conhecimento. Sobre este indicador, a questão a seguir contribui nessa discussão.

Constatou-se a partir das respostas à questão 3.6 (APENDICE C) que, mesmo afirmando o conhecimento do documento, as diretrizes previstas nele, não serviam de guia para a tomada de decisão pelos seus membros. Comprova-se essa tese em função de 49,9% dos conselheiros revelar que *coordenar reuniões de delegados, discutir os problemas do bairro e levar ao poder público* era a sua principal atividade no OP. A visão que o conselheiro possui sobre si mesmo se aproxima muito mais

dos motivos que o fizeram participar das reuniões do OP do que das atribuições a eles conferidas pelo regimento interno. Essas funções orbitam em grande parte na esfera da fiscalização e deliberação sobre as obras e orçamentos do que em ações restritas a esfera local ou micro regional. Se for feita uma comparação entre as respostas dadas pelos conselheiros com as atribuições do cargo descritas no regimento interno do OP, ver-se-á a impossibilidade de se fazer vínculos ou conexões muito precisas entre uma coisa e outra. Entende-se que a questão permitia essa abertura nas respostas. Todavia, se for considerado que 71% dos conselheiros participam do OP desde 2009 (questão 3.1 – APENDICE C), aumenta-se em muito as chances de terem maior clareza sobre a descrição de suas funções no regimento interno.

O que fica evidente é o posicionamento hierárquico a que o conselheiro se institui. As funções de representação e coordenação dos delegados estão dissociadas das atribuições que lhe são cabíveis via regimento. Aparenta um desconhecimento desse documento, o que não se coaduna com as respostas dadas pelos próprios conselheiros, dos quais 92,9% revelam conhecê-lo. A tabela a seguir expõe algumas justificativas quanto à baixa atividade dos conselheiros no cumprimento das obrigações previstas no regimento interno.

Tabela 24: Justificativa das respostas

Nunca ou Poucas vezes	Principais Justificativas
Fiscalização e avaliação das obras desde o cronograma de execução até seu término	<ol style="list-style-type: none"> 1. A falta de obras nas regiões impediu a fiscalização; 2. Não sabe dizer de quem é a função de fiscalizar. Da prefeitura ou do conselho. Falta algum destes cumprir o seu papel; 3. Pois no OP não se teve evolução progressiva da construção das obras aprovadas pelos delegados; 4. Falta de verbas gerou falta de necessidade de reuniões; 5. Datas de reuniões de conselhos não foram repassadas; 6. O mandato é de um ano, logo, não é possível acompanhar todo o processo das obras.
Acompanhamento da construção e execução das leis orçamentarias do município	Não foi acompanhado na câmara os desdobramentos do OP
Participação da elaboração e possíveis reformas nos documentos e regimentos para o OP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nunca foi feita reunião para mudança do regimento; 2. Não houve pauta para ser discutida sobre o regimento.

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

O primeiro registro feito em ata, cujos assuntos em pauta continham relatos sobre discussões que abordaram o regimento ocorreu em 30 de setembro de 2010.

Foi entregue aos conselheiros uma cópia do regimento interno elaborado. O texto do regimento é bem objetivo e foi retirado dos municípios que já trabalham com o orçamento participativo. Os conselheiros irão discutir o texto com os delegados de suas regionais e haverá uma nova reunião do conselho [...] para discutir o regimento (ATA do COP, 2010, folha 01).

O regimento interno é uma parte constitutiva que configura as regras de participação e demais orientações sobre o OP do município. Entende-se que, quanto mais claras e transparentes forem essas regras, principalmente no que tange às instâncias formais de participação, maior possibilidade de vigilâncias das ações entre sociedade civil e sociedade política, ao passo que OP funcionaria mais próximo de sua proposta.

O relato das entrevistas a seguir explicita o posicionamento dos representantes do executivo mostrando ser o fórum dos delegados a instância máxima de decisão em detrimento do COP.

As associações de moradores visitam muito a prefeitura sobre o OP, para programar novas demandas nos novos OP, da possibilidade de colocar novas demandas. Recebemos uma média de 04 a 05 visitas semanais de representantes de associações de moradores. Essas visitas são informais. Eles veem aqui para saber como andam as obras em suas localidades, já pleiteando outras demandas, dando sugestões. (Depoimento representante do Governo A, 2011).

A gente recebe visitas constantes. Engraçado, é que as outras secretarias, tanto as regionais como as espalhadas pela cidade, a CONURB, SEINFRA; todas elas recebem visitas de delegados. Às vezes a gente está aqui e recebe uma ligação do secretário de infraestrutura dizendo que tem delegado lá, conversando sobre o

OP e tal (Depoimento representante do Governo A, 2011).

Os delegados continuam se reunindo lá uma vez por mês, discutindo entre eles na regional. Depois de eleita as prioridades, nós mantemos o contado via *e-mail*, telefone com os delegados (Depoimento representante do Governo B, 2011).

Esses depoimentos acusam a figura do delegado como peça chave no processo do OP muito mais que a do conselheiro. É provável que os membros da prefeitura não soubessem diferenciar um do outro. A comunicação da prefeitura se dá com o delegado durante a execução das obras. Além do delegado, existe forte comunicação da prefeitura com os secretários das regiões administrativas. A discussão sobre o acompanhamento das obras e fiscalização é papel dos conselheiros que se inicia a partir do momento em que ele leva a lista de reivindicações de sua região para avaliação técnica e orçamentária da Prefeitura.

CAPÍTULO IV – AMPLIAÇÃO DEMOCRÁTICA E ESTRATÉGIA POLÍTICA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOINVILLE

Nesta análise, serão resgatados os indicadores apontados nos quadros analíticos presentes no capítulo I, buscando preencher os requisitos das variáveis que compõem a tríade analítica do OP com base nas classificações de fragilidade/estruturação, força/fraqueza, restrição/amplitude, satisfação/insatisfação. Mesmo que existam outros indicadores em cada uma das variáveis, em função do campo analítico, não serão explorados nesse trabalho. Verificar-se-á em que medida há uma boa articulação entre o compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa. Se reunidos todos os indicadores buscar-se-á saber quais os limites e avanços para se pensar o OP a partir de uma estratégia política do governo local?

De fato, a dimensão estratégico-política do OP, que aqui será tratada no final de cada bloco de indicadores, entrará como um reconhecimento de que de fato este elemento atravessa e dialoga com essas três variáveis³⁰.

4.1. A VARIÁVEL DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL

A respeito do primeiro conjunto de indicadores que trata sobre *a inserção do OP como prioridade no conjunto de propostas e objetivos político-partidários, plano de governo, organograma, planejamento e quantidade de recursos destinados ao processo*, de fato, a partir dos dados apresentados verifica-se uma relativa suficiência da experiência participativa que vai desde os planos de governo do PT quando das eleições anteriores, passando pela quantidade de recursos investidos e demais ações do executivo como foi o caso da realização do PPA Participativo nas regiões. Entretanto, no organograma da prefeitura não se explicita qualquer relação entre OP e seus responsáveis diretos na

³⁰ Reconhecesse-se a dificuldade de mensuração dessa dimensão ao contrário das outras variáveis. Por essa razão, o elemento estratégico-político não foi elevado à condição de variável permanecendo somente com uma dimensão que permitiu ampliar a discussão sobre a tríade analítica usualmente trabalhada. A tese de Romão (2011) apresenta um modelo de medição dessa dimensão através do uso de índices numérico e quantitativos.

hierarquia das funções descritas. Os recursos - quer fossem humanos ou financeiros - mostraram-se muito tímidos e escassos. Foi constituída uma secretaria executiva extremamente reduzida em pessoal e em recursos, o que tornou pouco eficiente muitas ações e tomadas de decisão acerca do processo do OP. Os participantes das plenárias utilizaram seus recursos pessoais para participarem das assembleias, além de agendas de reuniões junto ao COP não cumpridas, foram algumas marcas do compromisso governamental com a experiência.

Quando analisado o indicador - *número de obras e demandas atendidas durante o período de execução do OP*, percebe-se um descompasso e em certa medida, restrições entre as demandas solicitadas e as obras que efetivamente foram executadas. No primeiro ano do OP 41,1% das obras foram concluídas e no segundo ano 11,01%. Muitas obras ficaram acumuladas e supostamente agendadas para conclusão em 2012.

No que diz respeito ao indicador - *existência de espaços e quantidade de canais abertos entre executivo e sociedade para comunicação, divulgação, transparência e esclarecimentos das informações relativas ao OP*, constatou-se amplitude desses espaços. Embora tivesse sido uma prerrogativa do governo petista, a realização de uma administração com maior transparência, os trabalhos do OP foram fortemente divulgados em diferentes espaços associativos, reforçando essa premissa. O uso de ferramentas virtuais, encontros de capacitação junto ao COP e recursos destinados aos trabalhos de mídia ocorreram de forma satisfatória. Fortalece esse indicador 71,4% dos conselheiros revelarem quase a total gerência feita pelo fórum dos delegados sobre a aplicação dos recursos. Sobre esses aspectos, o surgimento de obras pequenas e viáveis espalhadas pelo perímetro urbano e rural da cidade, em detrimento a grandes obras, ocorreu em função dessa autonomia e também dos trabalhos de esclarecimento realizados pela prefeitura junto ao fórum dos delegados que entenderam de fato a proposta do OP.

No tocante ao conjunto de indicadores que buscam medir o grau de *envolvimento/participação do executivo (prefeito, secretários, partidos de coalizão) nas assembleias temáticas, nos encontros, nos contatos com lideranças comunitárias, nas capacitações e seminários que discutiam o OP* contou-se com boa estruturação neste aspecto. Os dados apontaram para a presença do executivo nos eventos relativos ao OP. A figura constante do secretário regional justificou essa presença, ao mesmo tempo em que intimidou a liberdade dos delegados reunidos nos fóruns. A figura do secretário é questionada à medida que não se

encontrou nos documentos a definição de sua função. Essa presença tornou-se uma marca do governo, conforme apontaram as entrevistas. Reforça esse indicador a constante presença dos representantes da CONURB e SEINFRA nas discussões sobre as obras junto ao grupo dos delegados e conselheiros.

De maneira geral, percebeu-se ausência do compromisso governamental, mesmo diante da presença do executivo nos encontros, não execução das obras, a baixa quantidade de recursos e a interrupção do ciclo do OP confirmam essa avaliação. Pouca força se evidencia para formação de uma *dimensão estratégico-política*, com base somente nesses indicadores. Os dados apontam maior aproximação do grupo de delegados e dos membros do COP com o PT, conforme consta na tabela abaixo, o que denotaria uma condição de subordinação desses dois grupos em relação ao governo, logo, justificar-se-ia a marginalização do COP dentro do processo. Nas pesquisas junto ao grupo dos conselheiros, 69,5% deles apontaram o aumento de recursos, o planejamento e cumprimento do cronograma, a execução das obras e a capacitação de delegados como urgentes melhorias no OP da cidade.

Quadro 25: Filiação partidária dos delegados e conselheiros

Partido	Delegado	Conselheiro
PSB	0,5	-
PV	0,5	-
PDT	1,1	-
PP	1,1	-
PPS	1,1	7,1
PSD	1,1	14,3
DEM	1,6	-
PSDB	1,6	-
PMDB	3,3	7,1
PR	3,3	7,1
PT	12,5	21,4
Nenhuma	72,3	42,9
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa do autor (2012).

Mesmo assim, a configuração dessa dimensão deve ser relativizada, pois, os resultados até aqui apresentados não apontam de maneira explícita o uso do OP com instrumento estratégico-político, pois isso pode estar em função da boa aceitação do OP como modelo instrumento de gestão, pelo vínculo dos participantes (participantes, delegados e conselheiros) com o partido do governo e pela incapacidade dos conselheiros de análises mais realistas do processo que sabe em função na noção de *pseudoparticipação* difundida entre todos.

4.2. A VARIÁVEL DO DESENHO INSTITUCIONAL

No que se refere ao primeiro indicador dessa variável – *a especificidade de um modelo de OP vigente no município*; a partir dos dados recolhidos, mostrou-se que o OP modelou-se com base nos exemplos de outros municípios de Santa Catarina ou de fora do estado. Por ser um processo em constante mutação, o modelo do município ainda está sendo construído. A curta experiência no município, e algumas inconsistências existentes em suas regras, indicam fragilidades do desenho institucional como um todo, mas que não anulam o mérito da proposta na ampliação dos espaços democráticos no município.

O indicador - *existência de um conjunto de regras definindo o funcionamento e um ciclo temporal do OP* apareceu como satisfatório, mesmo frente às críticas existentes na rapidez de seu ciclo. Ao término de um ano, o COP tornava-se impotente de fazer a fiscalização e acompanhamento das obras, transferindo-se a função para o grupo seguinte, inclusive entre o grupo de delegados tinha-se essa ocorrência. Entretanto, 71,4% dos conselheiros participam desde a primeira edição em 2009. Mas, mesmo com a possibilidade de reeleição, o COP permaneceu inoperante, julgavam que coordenar reuniões de delegados e discutir e levar os problemas do bairro para a prefeitura fosse seu papel. Ao menos 49,9% desses teve uma interpretação equivocada de sua função no OP. O regimento interno como referencial dessas regras passou por críticas e contestações já no primeiro ano, mas não configurou nenhuma modificação em suas regras originais.

O terceiro conjunto de indicadores sinaliza para a *existência de pluralidade na participação individual e coletiva a partir da existência de critérios definidos, bem como a existência de regras de escolhas/renovação dos delegados e conselheiros*. Por ser notadamente um espaço plural, já nas plenárias temáticas tornou-se favorável à presença de diferentes atores políticos, inclusive permitindo o afluxo de representantes de esferas governamentais e burocratas da máquina da

administração pública. Nessas assembleias, 72% eram representantes do associativismo urbano de bairro. Entendendo-se que as regras de participação no OP instituíram as associações de moradores como naturalmente vocacionadas para demandarem sobre as necessidades do bairro, encontrar-se-iam aí restrições em algumas regras nas definições dos participantes, pois se estaria definindo *a priori* entidades de representação coletiva. Consta, nessa análise, a exclusão das mulheres no grupo dos conselheiros, embora representasse 28,3% dos delegados. No entanto, as regras permitiram avanço na pluralidade de sujeitos. Corroborar a pluralidade a presença do espaço criado para a inserção dos jovens do município com a criação do OP da juventude, eleição de delegados e nomeação de conselheiros.

Quanto à ***existência de instâncias formais de participação - assembleias temáticas, fórum de delegados e conselho do OP***; confirmou-se, com base nos dados, que este indicador apresentou algumas restrições no processo. Mesmo que 64,3% dos delegados/conselheiros encaminhassem ao executivo as obras definidas pelas suas regiões, de maneira particular, o grupo dos conselheiros não logrou muito êxito em suas funções. Como já constatado, o COP não conseguiu desempenhar suas funções conforme descritas no regimento interno, ao contrário do grupo de delegados que foi mais atuante. Para 71,4% dos conselheiros pouco ou nenhum acompanhamento foi feito sobre construção e execução das leis orçamentárias do município. Na ausência do COP, fez-se necessária a prestação de contas junto a esse grupo nas próprias secretarias regionais, o que desgastou a coordenação do OP ao tornarem públicas suas fragilidades de operacionalização do processo.

A experiência do OP, ao ser implantada na cidade, pode contar ***com a existência de uma divisão geográfica do município*** já constituída previamente, o que se revelou suficiente para a efetivação da proposta. Os trabalhos do OP, ao inserirem-se nas 14 secretarias regionais, assumiram não somente uma delimitação geográfica, mas toda uma tradição associativa arraigada bem como um fluxo de poder já constituído entre os atores políticos presentes na região. Essa divisão geográfica - e as características peculiares de cada uma delas - apontou para a necessidade de se estabelecerem condições mais objetivas e técnicas para distribuição dos recursos.

No tocante ao indicador que mede a ***existência de critérios para distribuição recursos***, os dados da pesquisa evidenciaram a presença de critérios, mas que não foram escolhidos previamente pela equipe da prefeitura. Definidos pela prefeitura, mas selecionado no coletivo entre

o grupo dos delegados e o COP, esses critérios apontaram incongruências. Contrário ao desejo do executivo, os quesitos escolhidos consistiram no fracionamento em partes iguais do valor total. Critérios objetivos deram lugar a um modelo que enfatizou mais as semelhanças do que as diferenças entre as 14 regiões, ou seja, mesmo diante de diferentes contextos socioeconômicos, todos receberam a mesma quantia de recursos. Isso explicita a incapacidade de se posicionamento técnico e gerencial do executivo, cedendo diante de visões equivocadas dos conselheiros e delegados quanto o destino dos recursos.

Com uma avaliação positiva, o indicador - ***publicação e divulgação de informações e resultados relativos à execução das demandas do OP*** apresentou bastante amplitude, já que pode contar com um sítio na internet, o livre acesso dos delegados e conselheiros nas secretarias da prefeitura, com troca de telefonemas e *e-mails* livremente entre as partes. Os poucos encontros com o COP permitiram o esclarecimento sobre a gestão pública, a presença do executivo junto ao grupo de delegados e a presença das associações de moradores e do executivo na câmara de vereadores esclarecendo a não execução das obras, mostraram-se como instrumentos suficientes para a troca de informações entre lideranças, instâncias participativas e governo.

Frente ao exposto, o desenho institucional do OP de Joinville permite a compreensão dos indícios da ***dimensão estratégico-política***, à medida que as regras de participação autorizaram com que os presidentes das associações de moradores se inserissem de forma direta no quadro de delegados do OP. Infere-se, aí, uma espécie de benesse ou exclusividade a esse grupo, trabalho esse já iniciado pela prefeitura quando do estreitamento das relações junto às associações de moradores no início do mandato de Carlito Merss (PT) em 2009.

Dado um dos indicadores ser *a não definição a priori de entidades de representação coletiva*, percebe-se limitações quanto às regras contidas no regimento interno, pois superestimam a participação exclusiva de um grupo específico de lideranças para a discussão do orçamento público.

4.3. A VARIÁVEL DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA

Sustentado pelo indicador - ***número de associações de moradores presentes no município*** pode ser feita uma avaliação positiva da abrangência desta modalidade associativa no município. De maneira extensa, as associações de moradores presentes em grande

densidade no município tencionam em duas direções junto ao OP: *a)* dar sustentação aos trabalhos dessa experiência participativa e *b)* trazer à tona alguns dos imbróglis político-partidários associados à existência da FAMJO do COMAM como entidades representativas das associações detentoras de forte conotação partidária.

Na análise do indicador que mede *a força da atuação de lideranças de associações junto com o governo discutindo problemas da cidade* é possível encontrar amplitude dessa força. Os próprios conselheiros formalizaram vários desses vínculos ao indicarem que possuem a igreja, os conselhos ligados a governos e até mesmo os sindicatos como parte de seus vínculos de natureza política além das associações de moradores de maneira mais intensa. Essa condição cria uma situação saudável no processo do debate, mas se observado de maneira ampliada - mesmo com a possibilidade de pluralidade na participação associativa, conforme o regimento - reside no próprio documento exclusividade para a inserção das associações de moradores. Porém, dada a condição de irregularidade na constituição jurídica de parte considerável das associações de moradores, em muitas regionais, parcelas da população não tiveram nenhum tipo de representação nas instâncias decisórias do OP. Logo, infere-se menos abrangência das benfeitorias do OP na região em função da falta de representatividade do associativismo civil local. Contudo, mesmo nessas condições, entende-se que o quadro apresentado pelo associativismo de bairro junto ao OP pode ser interpretado muito mais como colaborativo do que de enfrentamento ou de conflito.

No que tange o indicador que mede a *autonomia e independência das associações de moradores em relação aos partidos, federações e agências de financiamento público*; afirmam-se, com ponderações, algumas fragilidades nessa relação. O próprio executivo municipal no início do mandato aproximou-se das associações de moradores ao mesmo tempo em que não estabeleceu diálogos com a FAMJO e o COMAM afastando-as do debate político. Por outro viés analítico, as pesquisas apontaram para a existência de vínculos da parte das associações de moradores com essas duas entidades que de longa data estiveram atreladas aos partidos políticos. A chegada do OP no município permitiu a emersão de conflitos entre entidades representativas e as associações a elas vinculadas, além do que, evidenciou um elevado número de associações de moradores que buscam por uma atuação independente dessa polarização de forças.

Quando analisado o indicador - *quantidade de vínculos e parcerias travadas junto aos partidos políticos, poder público e demais*

instâncias de governo, constatou-se colaboração da parte das associações de moradores, o que indica mais amplitude do que restrição nessa relação. Para 64,3% dos conselheiros, as associações contribuem com o processo do OP no município. O papel dos presidentes das associações passou a ter maior relevância, desfrutando das “portas abertas” na prefeitura ao serem elevados à condição de cogestores do município, o que tornou a relação com o executivo mais oportunista quando comparada à relação com o legislativo.

Sobre o indicador que baliza *a natureza das atividades desenvolvidas, número de pessoas envolvidas, alcance e finalidade dessas práticas* evidenciaram-se, a partir dos dados coletados, que com a chegada do OP no município um duplo movimento ocorreu sobre as associações de moradores: *a)* ganharam evidência e protagonismo ao serem coparticipantes do processo do OP - dada a sua condição natural de representatividade dos anseios dos moradores dos bairros e *b)* a destituição de representação exclusiva das necessidades da população. Com o posicionamento do OP como instância intermediária de participação política, elas tiveram de disputar espaço, em especial o fórum dos delegados que se colocou como instância legítima de participação popular. As demandas e reivindicações das associações de moradores perderam validade em função das necessidades apresentadas dentro do OP.

Em que pese tais ponderações, ao que tudo indica sobre a *dimensão estratégico-política*, embora haja uma pluralidade na participação, as associações de moradores integram um fluxo contínuo de poder político e vínculos com partidos de longa data já cristalizado.

Mesmo que seja inegável a contribuição desse instrumento participativo na gestão pública, dinâmicas da força política entre os atores claramente são alteradas. Nesse contexto, a existência do OP fez ampliar a relação entre as associações de moradores e o governo à medida que o executivo passou a atuar nos bairros com maior intensidade. As reivindicações desse grupo congestionaram ainda mais a agenda de trabalhos do executivo nos bairros da cidade.

Outro ponto que os dados permitiram melhor análise transcorre sobre o enfraquecimento das associações de moradores diante da força colocada pelos delegados no processo de reivindicação das melhorias nos bairros. Com a entrada do OP no jogo de forças, o papel das associações de moradores entrou em crise, haja vista ficarem destituídas de suas funções clássicas. De toda ordem, o posicionamento da prefeitura não corrobora essa tese, pois segundo os representantes do governo, elas deixariam da função de reivindicação e conflito e

migrariam para uma maior eficiência e otimização de suas ações reivindicativas. O OP, dentro de seus limites, retirou o conflito e racionalizou a reivindicação das associações de moradores. Fora dos limites do OP não foi possível coletar informações se as ações das associações também ficaram mais racionalizadas. Sobre este aspecto é conveniente futuras pesquisas.

Em suma, na gestão de Carlito Merss (PT) algumas ações de aproximação com o associativismo urbano de bairro ganharam evidência: *a)* a convocação das associações de moradores em 2009 para reuniões e diálogos anteriores às plenárias do OP, *b)* a concessão de cadeiras cativas no fórum de delegados aos presidentes de associações de moradores, *c)* o livre trânsito dos delegados/conselheiros nos espaços da prefeitura apresentando e reclamando as demandas e *d)* o afastamento da FAMJO e do COMAM como entidades representativas das associações de moradores dos debates denotam os traços dessa aproximação.

4.4. O REFERENCIAL TEÓRICO EM DISCUSSÃO

Com base nos dados tratados até o momento orientado pelos indicadores, a respeito da teoria democrática, o que vem se confirmando na atualidade é um alargamento da democracia representativa em direção às experiências de democracia participativa. Pois, para que exista uma forma de governo democrática, mesmo que representativa, se espera a existência de uma sociedade participativa alicerçada na existência efetiva de espaços e sistemas políticos democratizados (PATEMAN, 1992). Nesse contexto, entende-se que modelos que introduzem canais deliberativos, através de assembleias ou fóruns temáticos, por exemplo, responderá de maneira salutar à emergência de práticas de compartilhamento do poder decisório entre atores políticos e sociais, prova disso são as experiências de cogestão do orçamento público nos municípios.

Com a entrada do OP em Joinville após a conquista da prefeitura pelo governo petista, acompanhou-se uma incipiente reorganização da participação democrática no município. Dotado de critérios, condições e parâmetros de participação, o OP como um arranjo institucional influencia tanto na ação estratégica dos indivíduos inseridos em um campo sócio-político, como também nas suas preferências mais fundamentais. Isso vai ao encontro da afirmação de Hall e Taylor, (2003) quando dizem que as instituições constroem a ação dos

indivíduos particulares assim como age sobre os hábitos e modelos culturais de uma determinada população.

Acompanhado de um conjunto de regras fragilizadas em seu ciclo temporal, na predefinição dos presidentes das associações de moradores para o fórum de delegados e na supervalorização do papel dos delegados em detrimento ao papel dos conselheiros; a ocorrência do OP na cidade trouxe consigo estruturas de oportunidades/restrições políticas que permitiram a entrada tanto de antigos como de novos atores no espaço da política formal do município (TARROW, 2009; GOLDSTONE, 2003).

E quanto à variável da tradição associativa, sabe-se que o OP, enquanto inovação institucional impõe importantes marcas na dinâmica do associativismo civil comunitário de um município. Tal fenômeno pode ser observado em Joinville quando da emergência das associações de moradores como protagonistas no cenário da formulação das demandas dos bairros e consequentemente nas discussões de ordem sócio-políticas. O forte vínculo de seus representantes com o partido do governo como apontaram os dados, pode ter sido a causa explicativa para a ineficiência do COP ao longo do processo, o que resultou em sua subordinação. Entretanto, a partir de Warren (2001), entende-se que a existência de determinadas associações, influi na qualidade democrática das sociedades políticas. Nessa perspectiva, pode-se entender que as associações de moradores ainda se colocam como fundamentais na problematização e tematização das necessidades dos bairros na agenda do OP, todavia, não são as únicas. Em uma sociedade civil plural, outras modalidades associativas também podem se inserir e contribuir eficientemente no processo, tais como as ONGs, movimentos ambientalistas, cooperativas e o próprio cidadão comum.

Inclui-se nessa reflexão a tese de que os diferentes graus de desenvolvimento econômico, o processo de industrialização, urbanização e modernização, a dinâmica política da própria cidade, a trajetória dos partidos e demais fatores da cultura política dos habitantes, influem sobremaneira para que os atores sociais e políticos em um município sejam reconhecidos muito mais como relacionais do que separados ou antagônicos. Sobre essa condição é que foi possível teorizar e trabalhar com a tese de que a tríade analítica do OP ganha um caráter relacional à medida que tem suas fronteiras flexibilizadas e a partir da perspectiva estratégico-política, abordagem essa trabalhada por Romão (2011) em sua tese de doutoramento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho intencionou analisar o processo do OP na cidade de Joinville no período 2009/2012. Ao se considerar as variáveis: compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional de forma relacional, percebeu-se a necessidade de se investigar algumas lacunas que vieram à tona a partir desse novo olhar sobre a tríade analítica, compreendendo a existência de fluxos de poder perpassando a pluralidade dos atores sociais e políticos sem restringir - ou enquadrar exclusivamente - o OP a uma estratégia política.

Nessa perspectiva, o objetivo da dissertação concentrou-se sobremaneira na análise do OP para além da dimensão estratégico-política e das disputas eleitoreiras dela decorrentes. Disputas essas que pudessem atuar na mobilização e na ampliação da base social de apoio aos governos e aos partidos, como apontara o trabalho de Romão (2011). O estudo realizado no OP de Joinville, sem anular o trabalho realizado pelo referido autor, sinaliza para a avaliação de uma experiência participativa no município que abriu novos espaços para a participação democrática e junto dele trouxera à tona atores sociais (associações de moradores) como numa arena de disputas por recursos escassos junto ao executivo.

Dentro da tríade analítica utilizada, entendeu-se ser a prefeitura, analisada pela variável do compromisso governamental, aquele agente que concentrou a maior quantidade de atributos e responsabilidades pelo bom êxito do OP no município. Junto dele, as “regras do jogo”, estudadas pela variável do desenho institucional também compartilhou de muitas responsabilidades haja vista ter articulado nesse período um modelo de OP fragilizado em termos de distribuição de recursos, regras de participação e com um ciclo temporal pouco eficiente. E quanto às associações, compreendidas pela tradição associativa, sem perder de vista as limitações da pesquisa nesse campo analítico, trouxe à luz do cenário político as associações urbanas de bairro e junto delas as tensões com o executivo municipal e com as entidades representantes dessas associações.

A interrupção do ciclo do OP no município em grande medida revelou fragilidade tanto da vontade do governo como do próprio desenho institucional à medida que apontou subordinação do COP como instância decisória em relação ao poder político local. As pesquisas junto aos conselheiros apontaram que, para 42,8% deste grupo, a falta de apoio e participação da comunidade associada à escassez de recursos

da prefeitura para a realização das obras, contribuiu para a não realização das funções de conselheiro do OP.

A incapacidade de funcionamento do COP como instância máxima deliberativa, mesmo que se julgasse autônoma na tomada de decisões, deve receber melhor tratamento no OP de Joinville. Entende-se que a fraqueza do COP abriu possibilidades para o uso do OP sem a necessidade de uma fiscalização regular de suas atividades. Isso autorizou com que cada uma das 14 secretarias regionais disputasse pelo atendimento exclusivo de suas demandas junto à coordenação do OP de acordo com critérios particularizados à revelia das regras descritas no regimento interno.

Pesa sobre a tradição associativa do município visualizada através das associações de moradores, a importante contribuição no processo de melhor compreensão da dimensão estratégico-política. As associações de moradores ao tornarem-se protagonistas na apresentação das demandas nos bairros, levaram consigo as tensões político-partidárias existentes de longa data entre as duas entidades representativas – FAMJO e COMAM. Além de aproximarem-se das associações de moradores de uma forma personalista, essas, através de seus delegados tiveram “livre trânsito” nos espaços da prefeitura imbuídos da blindagem de sentirem-se cogestores da cidade.

E, no que se refere ao desenho institucional, se analisadas as regras de participação conforme delimitadas do regimento interno, essas, permitiram a inserção direta dos presidentes das associações de moradores como delegados no OP sem a devida capacitação. E, mesmo após a instalação do fórum dos delegados, não se teve evidências de capacitações intensas e regulares para esse grupo. A divisão dos recursos sem a presença de critérios técnicos e a exclusividade dos presidentes das associações no fórum dos delegados, são alguns pontos que pesam para o melhor reordenamento do desenho institucional do OP do município. A presença de um COP subornado e submisso, quando não, desinformado sobre as suas responsabilidades, contribuiu para que o OP sofresse duras críticas internas, da mídia local, das forças do associativismo civil e do legislativo municipal.

A dimensão estratégico-política, embora não tivesse obtido relevantes evidências dentro desse entrelaçamento de forças, declinou suficientemente para a ampliação dos interesses do governo na política local. Prova disso foi a possibilidade que teve em contar com o apoio de considerável parcela dos delegados e conselheiros vinculados ao mesmo partido do governo. A interrupção do ciclo do OP e a ineficiência do COP retiraram do cenário agentes fiscalizadores do processo, mas que

não liberaram o governo de ser “observado” e cobrado pelas ações relacionadas ao OP. Outros atores sociais fizeram essa tarefa: os delegados, os presidentes das associações, os moradores dos bairros, a câmara de vereadores, a mídia local.

De acordo com a hipótese traçada para esta pesquisa, que partiu do pressuposto de que a dimensão estratégico-política não esgotaria a experiência do OP na medida em que o mesmo pode constituir-se efetivamente como um novo espaço para a ampliação democrática em um município, os dados apresentados e os indicadores articulados revelaram que em Joinville houve movimentos nessa direção, portanto, enquanto a hipótese indicava para o OP como uma constituição efetiva para novos espaços democráticos, o estudo apontou para ponderações ou relatividade nesse alcance. Em diálogo com o estudo de Romão (2011) o OP não se revelou, com traços significativos, como uma estratégia política do governo para ampliação do poder local e tampouco dos demais atores sociopolíticos.

No agregado dos dados objetivos e percepções dos atores sociais e políticos, sugere-se, salvaguardado os limites da pesquisa e da própria temporalidade da experiência, que o OP em Joinville, embora tivesse seus problemas e ambiguidades, apresentou-se relativamente propenso em ser um espaço para vivência democrática do que um campo exclusivo onde se articulariam ou tencionariam forças político-partidárias, causa esta gerada provavelmente pela irrelevância do OP como espaço político propriamente dito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Associações de moradores de Blumenau**: movimento comunitário ou práticas clientelistas instituídas pelo poder público para substituir ou subdiretórios? Relatório de Pesquisa, financiada pelo Programa PIPE/FURB. Blumenau, (mimeo), 1995.

_____; SANTOS, Nelson A. Garcia (Org.). **Associativismo civil e movimentos sociais em Blumenau**: história, organização e mecanismos de participação. Florianópolis: Insular, 2010.

ANDRADE, Marina. O Paraná é aqui. **Jornal A Notícia**. 12 dez 2011. AN destaque, p. 4. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a3593237.xml&template=4187.dwt&edition=18555§ion=887>. Acesso em: 18 jan. 2012.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. (Org) **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; WAMPLER, Brian. **The Expansion of participatory budgeting in Brazil**. Relatório de pesquisa elaborado para o Banco Mundial, 2008.

AZAMBUJA Júnior, Carlos Alberto da Cruz. Espaços participativos: do estado da arte à abordagem relacional. In: III SEMINÁRIO NACIONAL E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2010, Florianópolis, SC. **Anais...** Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luis Antero Neto. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5. ed. Florianópolis: UFSC, 2002.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORBA, Julian; LÜCHAMNN, Ligia Helena H. (Org). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. **Estatísticas do eleitorado**. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/quantitativo-do-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 12 out. 2011.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Eleições e Sistema Partidário em SC (1945/79)**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1990.

_____. O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Org). **Os Partidos na Política Catarinense**. Eleições, processo legislativo, políticas públicas. Florianópolis: Insular, 2006, p. 19-48.

CELESTINO, Valsoni. **Crescimento do PT em Joinville: 1980 – 2009**. Joinville, 2009, 30 p. Arquivo em PDF que relata a história do Partido dos Trabalhadores em Joinville. Disponível em: http://www.ptjoinville.org.br/historia/fundacao/historia_.pdf. Acesso em: 09 mar. 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ELIAS, Norbert. **Sociologia Fundamental**. Barcelona: Gedisa, 1999.

FEDERAÇÃO agiliza a ação dos moradores. **A Notícia**. 19 mar. 1986. Diversos, p. 6.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

_____. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 236-271, 1998.

FERNANDES, Florestan. **A ditadura em questão**. São Paulo: TA Queiroz, 1982.

FICKER, Carlos. **História de Joinville**: Subsídios para a crônica da Colônia Dona Francisca. 2. ed. Joinville: Ipiranga, 1965.

FONTANA, Remy J. Prefácio. In: BORBA, Julian; LUCHAMNN, Ligia Helena H. (Orgs). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

FONTES, Souto-Maior, Breno Augusto. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, n. 32, out. 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **Teoria dos Novos Movimentos Sociais**. Paradigmas clássicos e Contemporâneos. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. Associativismo civil e movimentos sociais populares em São Paulo. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 2, p. 130-138, 2008.

GOLDSTONE, Jack. **States, parties and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GUEDES, Sandra P. L. de Camargo (org). **Histórias de (I)Migrantes: o cotidiano de uma cidade**. Joinville: UNIVILLE, 2000.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2000**. Disponível em: <http://www.Ibge.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 270 p., 2010 (Brasil: o Estado de uma nação, v. 3).

INSTITUTO MAPA. Pesquisa referente ao pleito municipal. 2008. Florianópolis. Disponível em: http://www.mapa.com.br/arquivo/ftp/previa_2008/joinville_02.html. Acesso em: 15 nov. 2011.

JOINVILLE: a nova realidade social. **A Notícia**. 31 jan. 1980, Ed. Histórica, p.228.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento, orçamento e gestão - SEPLAN. **Regimento interno Orçamento Participativo: Joinville feita por toda a sua gente**. Joinville, 2009.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal. **OP Digital**. Joinville, 2009b. Apresenta regimento interno, dados e ações do Orçamento Participativo de Joinville. Disponível em:

http://sistemaspmj.joinville.sc.gov.br/op_digital/main. Acesso: 16 jan. 2010.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal. Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ. **Joinville, cidade em dados 2010/2011**. Joinville, 2011.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAN. Joinville, 2011b. **Entrevista** com o secretário da SEPLAN e coordenador do OP concedida a Fernando Mezdri em 17 nov. 2011.

KAMRADT, João. 104 obras para a lista de 2011. **Jornal A notícia**. 21 out. 2010, n. 924, p. 10. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a3081941.xml&template=4187.dwt&edition=15736§ion=2003>. Acesso em: 04 fev. 2012.

LEANDRO, Edenilson. Aumento das passagens. **Jornal A Notícia**. 19 jul. 2007. AN Cidade.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, 2002, 215 p. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 183–198, 2007.

_____; BORBA, Julian. **Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes**. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS: Caxambu, 2007.

_____. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 15, 2011, Curitiba, PR, **Anais...** Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/14_428.pdf. Acesso em: 12 out. 2011.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 43, 1. sem., 1997.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MEYER, D. S. Protest and political opportunities. **Annual Review of Sociology**; 30, ABI/INFORM Global, p. 125-145, 2004.

MOURA, Joana T. V.; SILVA, Marcelo K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, 2008.

MOURA, Reidy Rolim de. **Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático: o associativismo de bairro em Blumenau (1994- 2009)**. Tese de Doutorado em Sociologia Política, Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições?** A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – PRODEP. **Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006**. Núcleos de pesquisas em Ciência Política, História e Filosofia mantido pela Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html. Acesso em: 15 nov. 2011.

ROMÃO, Wagner de M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. 2010, p. 235. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de

Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

ROSA, Diego. Joinville dos templos. **Jornal A notícia**, 20 jun. 2010. Capa. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a2942805.xml&template=4187.dwt&edition=14929§ion=1205>. Acesso em: 04 fev. 2012.

SAAVEDRA, Jefferson. 40 anos do golpe – 1964/2004. **Jornal A Notícia**. 28 mar. 2004. AN Política. Disponível em: <http://www1.an.com.br/2004/mar/28/0pot.htm>. Acesso em: 18 jan. 2012.

SAAVEDRA, Jefferson. Pedido. **Jornal A notícia**. 26 ago. 2011. AN Portal. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a3462990.xml&template=4191.dwt&edition=17820§ion=941>. Acesso em: 04 fev. 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, p. 123-144, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Associativismo Civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização**. In: SCHERER-WARREN, Ilse; CHAVES, Iara Maria. (Org.) **Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências**. Florianópolis: Insular, 2004, p. 21-44.

_____. _____. CHAVES, Iara Maria. (Org.) **Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências**. Florianópolis: Insular, 2004.

_____. _____. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, 2005, Porto Alegre. Anais do XXV Congresso Latino-Americano de Sociologia. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: Política e Sociedade na Modernidade tardia. Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 156-179, 2006.

_____; ZANATA Jr, Rui. **Associativismo e desigualdade**: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas associações de Moradores de Porto Alegre. Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), Rio de Janeiro, de 11 a 14 de junho de 2009.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

TERNES, Apolinário. **História econômica de Joinville**. Joinville: Meyer, 1986.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil**: Contestation, Cooperation, and Accountability. University Park: Pennsylvania State Press, 2007.

WAMPLER, B. A Difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun, 2008.

WARREN, Mark. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University, 2001.

Apêndice A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA PREFEITURA

Dados do entrevistado: _____

Função no OP: _____

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO, ASSOCIATIVISMO

1. O que representa o ORÇAMENTO PARTICIPATIVO para a prefeitura de Joinville?
2. O que você entende por PARTICIPAÇÃO?
3. O que você entende por DEMOCRACIA?
4. A existência do OP no governo de Joinville desde 2009, representa o “MODELO PETISTA” de se governar? Será que há um modo petista? Ele estaria ligado ao OP?
5. Como se deu a relacionamento entre COORDENAÇÃO DO OP e as comunidades/regiões envolvidas? Foi cooperativo, conflitivo? Qual o GRAU DE CONFIANÇA gerado nesta nova relação entre Governo e Sociedade?
6. A população/comunidades de Joinville envolvida nos trabalhos do OP, possuem capacidade/virtudes necessárias para PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA em se tratando de OP?
7. Que mudança o OP gerou na DINÂMICA ASSOCIATIVA DO MUNICÍPIO?
8. É possível traçar um PERFIL DOS PARTICIPANTES do OP em Joinville? Quem são majoritariamente seus participantes?
9. E as ASSOCIAÇÕES DE MORADORES? Como era a relação e como passou a ser após o OP?
10. Essas ASSOCIAÇÕES apresentam muitas DEMANDAS que não são contempladas pelo OP? Que outros canais existem?
11. Na peça orçamentária que compete a participação das comunidades/bairros existe algum tipo de limitação? Isto é, qual é realmente o PODER DE DECISÃO dessas pessoas. Grau de autonomia.
12. O espaço institucionalizado de participação que é o OP, aberto pelo governo atual, se mostra como um

MECANISMO EFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO das pessoas em se tratando do orçamento municipal? Qual o limite do OP para a participação das pessoas?

13. A participação das pessoas contribui para o desenvolvimento ou **GESTÃO DO MUNICÍPIO?**

AVALIAÇÃO DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL

1. Qual a **ORIGEM DO MODELO IMPLANTADO** em Joinville?
2. Fale um pouco sobre o **CICLO ANUAL DO OP**. Por que foi interrompido em 2011?
 - 2.1. As regras do jogo do OP foram alteradas, como se incorporaram no regimento? Critérios de escolha de prioridades em Joinville.
3. **QUANTIDADE DE RECURSOS** humanos e financeiros destinados ao funcionamento técnico e *burocrático do OP (técnicos, transporte, espaço físico, capacitação, publicidade, divulgação, outros)*
4. **PERCENTUAL DO ORÇAMENTO** destinado ao OP ao longo dos anos.

(secretarias, regionais, OP juventude)

5. Número e quais **CANAIS ABERTOS DE COMUNICAÇÃO** com a comunidade e divulgação do OP junto à população (mídia, folderes, reuniões, telefones, sites)
6. Em relação às **PRIORIDADES DAS COMUNIDADES**, foi possível atender as demandas?
7. Existe um status ou **PERCENTUAL DE CONCLUSÃO DAS OBRAS?**
8. Balanço entre as **OBRAS INDICADAS, ACEITAS E CONCLUÍDAS**.
9. Como ocorre a **PRESTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS** e publicidade sobre o funcionamento regras e resultados do OP junto às comunidades?

A CENTRALIDADE POLÍTICA DO OP

1. Qual a posição da **OPOSIÇÃO** e do próprio **PARTIDO** sobre o OP? Como foi/está esta relação?
2. O OP foi colocado como **ESTRATÉGIA DE CAMPANHA** política DO **PARTIDO**? Ou faz parte somente da gestão?
3. Número de **SECRETARIAS E GABINETES QUE ATUAM** direta ou

indiretamente na implementação do OP. O assunto OP possuem um bom trânsito entre o corpo burocrático do executivo?

4. **RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO** travada em função do OP.
5. Sobre a **GOVERNABILIDADE**, o OP ajudou a prefeitura a governar?
6. Como ocorre a **PRESENÇA DOS REPRESENTANTES**

DO EXECUTIVO nas reuniões Plenárias temáticas, no COP. Qual a função que exercem? Existe autonomia da participação dos conselheiros e delegados

7. **AFINIDADE** ou pertença **PARTIDÁRIA** dos delegados e conselheiros com o partido do governo. Existe? É intensa?
8. Relação do OP com a **MÍDIA** local.

APÊNCIDE B – QUESTIONÁRIO COM DELEGADOS DO OP

Pesquisa com participantes do Orçamento Participativo

<p>1. Regional: _____</p> <p>2. Idade: _____</p> <p>3. Sexo: () Feminino () Masculino</p> <p>4. Local de Nascimento (cidade): _____</p> <p>5. Estado Civil: () Casado(a) () Solteiro(a) () Viúvo(a) () Divorciado(a) () Outros: _____</p> <p>6. Filhos (qtd): _____</p> <p>7. Igreja: () Católica () Evangélica () Luterana () Sem Igreja () Outra: _____</p> <p>8. Cor de pele que você se declara: _____</p> <p>9. Grau de Escolaridade: () Analfabeto () Ensino Fundamental (1 ° grau incomp) () Ensino Fundamental (1 ° grau completo) () Ensino Médio (2° grau incomp) () Ensino Médio (2° grau completo) () Ensino Superior (3° grau incomp) () Ensino Superior (3° grau completo)</p>	<p>Especifique qual curso e nível de formação: _____ _____</p> <p>10. Profissão: _____</p> <p>11. Local de Trabalho: _____ _____</p> <p>Função: _____</p> <p>12. Faixa de rendimento (salário): () Menos de 1 Salário Mínimo () De 1 a 3 Salários Mínimos () De 3 a 5 Salários Mínimos () De 5 a 10 Salários Mínimos () Mais de 10 Salários Mín</p> <p>13. Representa alguma entidade ou associação () Sim () Não</p> <p>14. Se você respondeu sim, qual o nome da entidade ou associação que você representa? _____</p> <p>14. É filiado em algum partido político? Não () Sim (). Se respondeu Sim, Qual? _____</p> <p>15. Se respondeu não, é simpatizante de algum partido político? Não () Sim () Qual? _____</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO APLICADO AOS CONSELHEIROS

Questionário para os Conselheiros do Orçamento Participativo de Joinville

1. Perfil Socioeconômico

1.1. Nome: _____

1.2. Regional a que pertence

- ☐ Boa Vista
- ☐ Paranaguamirim
- ☐ Pirabeiraba
- ☐ Costa e Silva
- ☐ Vila Nova
- ☐ Fátima
- ☐ Boehmerwaldt
- ☐ Jardim Paraíso
- ☐ Aventureiro
- ☐ Comasa
- ☐ Iririú
- ☐ Itaúm
- ☐ Nova Brasília
- ☐ Centro

1.3 – Sexo:

☐ Masculino ☐ Feminino

1.4 – Idade: _____ anos

1.5 – Escolaridade:

- ☐ Analfabeto
- ☐ Ensino fundamental incompleto
- ☐ Ensino fundamental completo
- ☐ Ensino médio incompleto
- ☐ Ensino médio completo
- ☐ Ensino superior incompleto
- ☐ Ensino superior completo
- ☐ Pós-graduação

1.6-Atualmente Empregado?

☐ sim. Profissão: _____
☐ não (*Se não, pular para 1.6.1*)

1.6.1 - Se não, há quanto tempo
está desempregado? _____
meses _____ Ano

1.7 - Qual a renda familiar mensal
(líquida):

- ☐ até 1 s.m. (R\$ 622,00)
- ☐ de R\$ 622 a R\$ 1244
- ☐ de R\$ 1244 a R\$ 1866
- ☐ de R\$ 1866 a R\$ 2488
- ☐ de R\$ 2488 a R\$ 3110
- ☐ de R\$ 3110 a R\$ 3732
- ☐ de R\$ 3732 a R\$ 4354
- ☐ de R\$ 4354 a R\$ 4976
- ☐ de R\$ 4976 a R\$ 5598
- ☐ de R\$ 5598 a R\$ 6220
- ☐ mais que R\$ 6220,00

1.8 – Tempo em que reside em
Joinville?

☐ sempre morei (_____) anos

2. Relações Sociopolíticas do Conselheiro através do OP

2.1 - Além do OP, tem alguma
outra atividade que considere
“política”?

☐ sim ☐ não

2.2 – Além do Conselho do OP,
participa de algum outro Conselho
ligado a governos?

() sim () não

Se sim, qual(is)?

Entidade/ONG

2.3 - É vinculado a alguma
entidade/associação ou ONG?

() sim () não (*Se não, pular
para 2.9*)

2.4 - Se sim, qual? _____

2.5 - Se sim, que tipo de vínculo?

() dirigente

() colaborador/voluntário

() participo de reuniões às vezes

2.6 - Se sim, qual a principal
atividade da entidade?

2.7 - Se sim, ela tem algum vínculo
com o governo? () sim () não

() não sei informar

2.8 - Se sim, qual?

Movimento

2.9 - É vinculado a algum
movimento social?

() sim () não (*Se não, ir para
2.15*)

2.10 - Se sim, qual?

2.11 - Se sim, que tipo de vínculo?

() dirigente () colaborador ()
participo de reuniões às vezes

2.12 - Se sim, qual a principal
atividade do movimento?

2.13 - Se sim, ele tem algum
vínculo com o governo?

() sim () não

2.14 - Se sim, qual?

Partido

2.15 - É filiado a algum partido
político?

() sim () não (*Se não, pular
para 2.24*)

2.16 - Se sim, qual?

2.17 - Se sim, há quanto tempo?

2.18 - Se sim, já foi dirigente?

() sim () não Qual cargo?

2.21 - Se não é filiado, é
simpatizante de algum(ns)
partido(s)? () sim () não
Qual(is)?

2.22 - Se não é filiado, pretende se
filiar?

() sim () não Por quê?

2.23 - Desfilhou-se?

() sim () não

Sindicato

2.24 - É sindicalizado? () sim ()
não (*Se não, pular para 2.26*)

2.25 - Se sim, exerce papel de representação? () sim () não.
Em que nível?

Igreja/Entidade religiosa

2.26 - Frequenta igreja, templo ou culto?

() sim () não () algumas vezes
(Se não, pular para 2.29)

2.27 – Se sim, qual?

2.28 - Se sim, exerce papel de representação?

() sim () não.

Nome do papel que exerce?

2.29 – Como foi sua participação na última campanha eleitoral?

() apenas votei

() pedi votos no dia da eleição

() participei ativamente de toda a campanha

() fui coordenador regional/geral de campanha de vereador/prefeito

() fui candidato

2.30 – Em quem votou para prefeito nas últimas eleições?

2.31 – Em quem votou para vereador nas últimas eleições?

2.32 - Já participou de plenárias/reuniões de mandato de algum vereador ou deputado?

() sim () não

2.33 - Se sim, quantas vezes? não() uma () até 5 vezes () até 10 vezes () dezenas de vezes

2.34 – Você pretende ser candidato a vereador(a) /prefeito(a) nas próximas eleições?

() sim () não

Por quê?

2.35 - Em relação aos interesses políticos, o OP: (*marque apenas uma resposta*)

() defende interesses da população em geral

() defende interesses de democracia e participação

() enfraquece o papel dos vereadores (poder legislativo)

() defende interesses políticos partidários

() defende interesses eleitorais

() defende interesses suprapartidários (além dos partidos)

() defende interesses pessoais/particulares

() manipula a população

() sensibiliza o governo para atender as demandas(necessidades) da população

() mantém a população dependente do governo

() outro. Qual?

3. Relação do entrevistado com o OP

3.1 – Há quanto tempo participa do OP? _____ anos

3.1.1. – Desde quanto atua como conselheiro? _____ anos
_____ meses _____ dias

3.2 – Se fosse indicar um período de dedicação exclusivamente ao OP, quanto tempo seria?
_____ dias por semana _____ horas por dia _____ dias por mês
_____ vezes ao ano () Não me dedico mais

3.3 - Como soube da existência do OP de Joinville? (*Marcar apenas uma*)

- () divulgação da Prefeitura (rádio, TV, Jornal, cartaz)
- () vizinhos no meu bairro
- () pessoas da minha entidade
- () membros do partido
- () conhecidos da prefeitura/governo
- () membros do sindicato
- () colegas/amigos da igreja
- () colegas de trabalho

3.4 – Sobre sua eleição como delegado, você pôde contar com a ajuda de quem para conseguir os votos necessários. (*pode marcar mais de um*)

- () dos amigos e conhecidos
- () dos meus vizinhos
- () dos moradores da minha rua
- () dos colegas de trabalho

- () de pessoas da entidade/associação /movimento que faço parte
- () de pessoas desconhecidas moradores do bairro
- () Não tenho lembrança de onde vieram meus votos.

3.5 - Quais os principais motivos que o levaram a participar das reuniões do OP? (*Citar até três*)
1 -
2 -
3 -

3.6 - O que você considera como sua principal atividade no OP?

3.7 - Das atribuições descritas no Regimento interno do OP para o conselheiro, assinale aquelas que você habitualmente realiza: (0) nunca; (1) poucas vezes; (2) muitas vezes.

- () fiscalizar e avaliar as obras, desde o cronograma de execução até o seu término;
 - () acompanhar a construção e execução das leis orçamentárias do município (PPA, LDO e LOA);
 - () participar da elaboração e possíveis reformas nos documentos e regimentos para o Orçamento Participativo.
 - () outras. Quais?
- _____
- _____

3.7.1 - Caso a resposta fique entre 0 e 1 perguntar: quais os motivos que levaram a essa baixa atividade (*citar até três*)

- 1 -
2 -
3 -

3.8 - Na sua opinião, qual a principal dificuldade para exercer o papel de conselheiro? (*marque apenas uma*)

- ☐ falta de tempo
☐ falta de recursos financeiros
☐ falta de acesso às informações
☐ dificuldade de compreensão do funcionamento do OP
☐ ter de participar das reuniões
☐ pouco tempo de discussão para tomar as decisões sobre as demandas e prioridades
☐ falta de apoio e de participação da comunidade
☐ desorganização das reuniões e assembleias
☐ sofre preconceitos e atitudes desfavoráveis quanto à participação e ao OP
☐ desconhecimento sobre as atribuições de um conselheiro
☐ desmotivação pessoal
☐ falta de reconhecimento da parte da prefeitura ou da comunidade
☐ outro. Qual?

3.9 – O(a) senhor(a) confia no OP?

- ☐ nunca ☐ quase sempre
☐ quase nunca ☐ sempre

3.9.1 – Caso a resposta seja *quase nunca ou nunca*, perguntar: sobre

os motivos da desconfiança (ao menos 03 motivos)

1. _____

2. _____

3. _____

3.10 – Sobre sua relação com os outros Conselheiros (marque 01 somente):

- ☐ tenho afinidades com as posições da grande maioria deles
☐ estabeleço afinidades com alguns deles, mas com outros tenho que disputar espaço
☐ tive dificuldades em estabelecer relações, pois a maioria é pouco cooperativa
☐ a relação é bastante cooperativa entre todos os conselheiros
☐ não tenho contato com outros conselheiros.

3.11 – Em sua opinião, os delegados(as)/ conselheiro(as) do OP respeitam e encaminham as prioridades definidas pela comunidade?

- ☐ sempre ☐ quase sempre
☐ quase nunca ☐ nunca

3.12 – Em sua opinião, as pessoas que participam do COP ou das reuniões de delegados, têm autonomia para decidir sobre a aplicação dos recursos públicos ou

sofrem influência dos representantes da prefeitura sobre o destino destes recursos.

() sempre () quase sempre

() quase nunca () nunca

3.13 – Houve alguma deliberação ou decisão importante sobre o OP de Joinville que foi tomada sem o consentimento do Conselho do OP ou dos delegados? (aponte ao menos 03)

1 -

2 -

3 -

3.14 – Quais os principais sucessos do OP de Joinville? (*Citar até três*)

1 -

2 -

3 -

3.15 - Quais os principais problemas do OP de Joinville?

(*Citar até três*)

1 -

2 -

3 -

3.16 - O que poderia ser melhorado no OP de Joinville? (*Citar até três*)

1 -

2 -

3 -

4. Como avalia o OP do ponto de vista do compromisso Governamental

4.1 – Você sabe qual é a percentagem aproximado do orçamento público dedicado aos

investimentos que é destinada ao OP?

() não

() sim Qual? _____

() até 5% () de 5 a 10%

() de 10 a 20% () mais de 20%

4.2 – Você sabe quem são as pessoas que fazem parte da coordenação do OP no município?

() sim () não

4.3 – Sobre os integrantes da Coordenação do OP, você entende que:

() têm postura democrática na condução do Conselho e do OP como um todo, acolhendo sempre as propostas vindas dos delegados?

() na maior parte das vezes atuam de maneira democrática, mas se preciso atuam para a aprovação das propostas do governo

() conduzem o Conselho e o OP de maneira a que sejam aprovadas apenas as propostas de interesse do governo

4.4 – Já participou de atividades de capacitação realizadas pela Coordenadoria do OP da Prefeitura?

() sim () não.

Quantas vezes? _____

Se sim, considera que nessas atividades os conteúdos foram apropriados à ação dos Conselheiros?

() sim () não

* () parcialmente* *Por quê?

4.5 – Como você avalia a prestação de informações e esclarecimentos da prefeitura sobre OP:

- () ótimo () bom
() regular () ruim

4.6 – Em relação à prestação de contas e esclarecimentos da prefeitura sobre a execução de obras e serviços priorizados pela comunidade nos anos anteriores, você considera:

- () ótimo () bom
() regular () ruim

4.7 - Em relação às prioridades definidas no OP e que foram incluídas nos orçamentos de, 2010, 2011, você considera que a prefeitura está cumprindo de modo:

- () ótimo () bom
() regular () ruim

4.8 – Na sua opinião, o OP facilita o planejamento do governo sobre a aplicação do dinheiro público?

- () sempre () quase sempre
() quase nunca () nunca

4.9 - Na sua opinião, o OP aumenta a confiança da população no governo?

- () sempre () quase sempre
() quase nunca () nunca

4.10 – Você entende que o OP deva ser mantido em funcionamento no município?

- () sim () não

4.11 – Na sua opinião, o OP pode ter continuidade, independentemente do partido político que esteja no governo?

- () sim. Por quê?
-

- () não. Por quê?
-

4.12 – Sobre a interrupção do ciclo do OP em 2011 e 2012. Esse tema foi tratado no Conselho do OP? () Sim () não.

Como foi o processo de decisão sobre esse assunto?

4.13 - Como você avalia o compromisso da prefeitura (prefeito, secretaria de planejamento e da coordenação) com o OP de Joinville? Se regular ou ruim, apresente 03 razões.

- () ótimo () bom
() regular () ruim

1. _____

2. _____

3. _____

5. Avaliação do Desenho Institucional do OP

5.1 - Você conhece o regimento interno do OP?

- () sim () não

5.2 - Na sua opinião, os investimentos do OP são aplicados: *(marque apenas uma resposta)*

- ☐ sem critérios claros e definidos
- ☐ de acordo com interesses políticos
- ☐ de acordo com interesses eleitorais
- ☐ de acordo com interesses pessoais/ particulares.
- ☐ de acordo com critérios válidos, justos e transparentes
- ☐ Não conheço os critérios utilizados.
- ☐ outro(s) Qual(is)?

5.3 - Das atribuições contidas no regimento interno do OP que tratam do delegado e suas obrigações com os conselheiros, assinale aquelas que ocorrem (ocorreram):

- (0) nunca (1) apenas uma vez
(2) algumas vezes (3) sempre

- ☐ Encaminhar à Coordenação do Orçamento Participativo a lista das reivindicações durante a reunião nas regiões, acompanhado de ata, assinada pelos participantes da reunião da escolha das obras;
- ☐ Eleger 1 (um) Conselheiro e 1 (um) Suplente por região para formação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo (C.O.P.);
- ☐ Apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

- ☐ Deliberar em conjunto com os conselheiros, alterações no regimento interno do Conselho do Orçamento Participativo e modificações no processo do Orçamento Participativo, quando houver.

5.3.1 – Para as ocorrências (0) e (1) apresentar razões.

5.4 – As regras de participação no OP de Joinville são democráticas, justas e inclusivas? Comente a respeito.

6. Avaliação da Tradição Associativa no OP

6.1 – Das entidades/associações listadas abaixo, quais delas são mais representadas pelos delegados e conselheiros? (assinale 04 delas)

- ☐ associação culturais (dança, teatro, música...)
- ☐ associações desportivas e recreativas
- ☐ associações profissionais (entidades de classe profissional)
- ☐ sindicatos
- ☐ cooperativas
- ☐ associações ligadas à atividades escolares e educativas
- ☐ associações ou grupos ligados à religião ou igrejas
- ☐ associações comunitárias
- ☐ associações de moradores

- () clube de mães
- () grupo de idosos
- () associações ecológicas, ambientais
- () Conselhos (saúde, segurança, da mulher)
- () outros. Quais? _____

6.2 – Das entidades descritas acima, quais delas são mais atuantes? *(até 03)*

- () associação culturais (dança, teatro, música...)
- () associações desportivas e recreativas
- () associações profissionais (entidades de classe profissional)
- () sindicatos
- () cooperativas
- () associações ligadas à atividades escolares e educativas
- () associações ou grupos ligados à religião ou igrejas
- () associações comunitárias
- () associações de moradores
- () clube de mães
- () grupo de idosos
- () associações ecológicas, ambientais
- () Conselhos (saúde, segurança, da mulher)
- () outros. Quais? _____

6.3 – Com a existência do OP, que tipo de influência ele vem causando nas associações de moradores do seu bairro?

6.4 – Como você avalia o posicionamento das associações de moradores em relação ao OP?

- () se posiciona de maneira Crítica

- () se posiciona de maneira Combativa
- () se posiciona de maneira Colaborativa
- () se posiciona de maneira Conflitiva
- () se posiciona de maneira Alienada
- () se posiciona de maneira Manipulada pelo OP

6.5 – De que maneira as necessidades apresentadas por essas associações chegam até o OP?

6.6 – A partir do momento que você inicia a tarefa de delegado ou conselheiro no OP, existe algum tipo de influência das associações de moradores sobre a pauta que será discutida nas reuniões dos delegados ou conselheiros? Comente.

6.7. Em sua opinião, existe alguma associação, entidade ou grupo que deveria participar do OP e ainda não participa?

(Apresente 02 motivos para participarem)

Apêndice D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ENTIDADES REPRESENTANTES DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

Nome:

Função na entidade

Trajetória como liderança comunitária

Roteiro

COMO AVALIA:

1. Tradição associativa de Joinville
 - Associações de Moradores
 - Associações e vínculos partidários
 - Associações e reivindicações
 - Associações e outras formas associativas
 - Associações e movimentos sociais
 2. Compromisso governamental
 - Dimensão estratégico política
 - Compromisso do governo com as associações
 - Como está o diálogo com o PT
 3. Desenho institucional
 - Como avalia o OP em Joinville
 - Democracia
 - Inovação institucional
 - Modelo de gestão
 - Regras de participação
 - Obras e ações realizadas
1. Avaliação do posicionamento das associações de moradores na atualidade
 2. O que é a FAMJO/COMAM, como se articula com as associações e com os partidos?
 3. Situação na FAMJO/COMAM na atualidade Estatuto, dirigentes, associações filiadas
 4. Avaliação sobre o OP no município
 5. O OP deveria continuar?
 6. Alguma mudança no OP, nas regras?
 7. Sobre a interrupção do ciclo do OP em 2011 e 2012, comentar a respeito.
 8. Os delegados possuem capacitação técnica?
 9. Em que medida o OP é visto como instrumento político, partidário? Como vê essa força atuando no OP?
 10. Como isso compromete a avaliação do governo?
 11. Com o OP, teve o fortalecimento da FAMJO/COMAM ou das próprias associações de moradores? Como impactou?
 12. As dificuldades das associações de moradores hoje? Quantas associações pertencem a FAMJO/COMAM.
 13. Qual a legalidade da FAMJO/COMAM?
 14. Com a entrada do governo atual houve alguma aproximação com a FAMJO/COMAM atual teve alguma aproximação?
 15. Como a FAMJO/COMAM avalia o nível de participação em Joinville, Tradição associativismo no Município. Densidade associativa.
 16. Pelo que as associações brigam hoje? Demandas.
 17. A composição das associações seus membros na atualidade, foi modificada?

ANEXO A- FICHA DE PARTICIPAÇÃO NAS PLENÁRIAS REGIONAIS

[illegible]

**Anexo B – MORADORES PEDEM PARA PARTICIPAR DO
ORÇAMENTO MUNICIPAL EM 1986.**

Moradores pedem para participar de orçamento

JOINVILLE — A Federação da Associação dos Moradores, que reúne diversas associações de moradores de Joinville, quer participar da elaboração do orçamento da prefeitura municipal, que é feito anualmente e remetido à Câmara de Vereadores para aprovação. A diretoria da federação concedeu entrevista explicando a necessidade da participação dos moradores também nesta área.

O objetivo principal desta participação na elaboração do orçamento anual da prefeitura é a dotação de uma maior verba à área social, privilegiando a realização de obras nos campos da saúde, educação, habitação, transporte coletivo e outras. A idéia central é tentar amenizar os sérios problemas sociais que atingem a cidade e segundo a Federação da Associação dos Moradores, “a participação de quem sofre na pele todos estes problemas, na elaboração do orçamento da prefeitura, é imprescindível”.

Anexo C – CRIAÇÃO DO PRIMEIRO CONSELHO POPULAR DA CIDADE PELO PT

PT cria primeiro conselho popular em Joinville

JOINVILLE — O Partido dos Trabalhadores através do vereador João Fachini, criou o Conselho Popular, medida que já possibilitou a análise conjunta de 110 representantes de moradores de sete bairros, dos três projetos enviados pelo Executivo à Câmara-criação do Imposto de Venda de Combustíveis a Varejo (IVVC), Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI) e de anistia parcial aos devedores municipais.

No primeiro encontro do conselho, os líderes comunitários analisaram os três projetos e cobraram posições do único petista na Câmara de Vereadores. O conselho votou contrário à criação do IVVC. Entende que ele irá onerar ainda mais o trabalhador. Essa posição será defendida pelo vereador na votação do projeto, no dia 15 de fevereiro.

“Este tributo aumenta em 3% os preços do gás de cozinha, gasolina, álcool hidratado, querosene e óleos combustíveis, até mesmo o óleo diesel. Sendo contrário ao congelamento de preços em vigor que prejudica o trabalhador, com a aprovação ele será obrigado a pagar mais por estes produtos”, justifica Fachini.

Outra modificação aprovada pelos líderes comunitários do Conselho Popular, foi a taxa de 0,5% sobre as transferências de casas econômicas, em terrenos de até 360 metros quadrados de área. Em 4% para transmissões superiores a NCz\$ 150.000,00 e em 2% as demais. Fachini solicitou à Prefeitura a listagem das 100 pessoas físicas e 250 jurídicas com débitos fiscais, antes de votar a anistia parcial dos devedores de impostos municipais.

Com isso, o petista garante que existirá possibilidade de se conhecer quem está sendo beneficiado. A Prefeitura já enviou essa listagem das pessoas físicas, e das 71 jurídicas com maiores débitos, cujos valores o vereador petista anunciará na próxima reunião do recém-criado Conselho Popular, para que “a opinião pública fique ciente de quem é quem nesse processo de anistia”.

ANEXO D – INÍCIO DAS ATIVIDADES DO OP EM JOINVILLE

22 de fevereiro de 2009. | N° 323 Alerta

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

MUITA PARTICIPAÇÃO, POUCO ORÇAMENTO

Marca do PT, orçamento participativo será posto em prática este ano em Joinville

Considerado uma das marcas administrativas do PT, o orçamento participativo (OP) será posto em prática em Joinville ainda em 2009. A equipe do prefeito Carlito Merss está trabalhando no modelo que será implantado na cidade.

Os detalhes devem ser divulgados pelos técnicos da Secretaria do Planejamento em março.

A partir de abril, a população terá de se familiarizar com expressões como assembleias temáticas, plenárias e fórum de delegados. Quem quiser mergulhar na proposta, também terá de dedicar parte do tempo livre – muito provavelmente a noite ou fins de semana – para ir às reuniões.

Ao contrário do que o nome sugere, a participação popular não influencia no grande bolo de recursos da Prefeitura. A maior parte do dinheiro já tem um uso pré-definido: pagamento de salários, manutenção da estrutura administrativa e contrapartidas em obras que envolvem recursos de financiamento, por exemplo. Só uma parte fica para investimentos que podem ser definidos livremente pelo prefeito.

Num cenário muito otimista, o valor para investimentos chega a 10% da previsão orçamentária. Em quase todas as iniciativas de orçamento participativo, o PT tem deixado uma pequena parcela desse valor de investimentos para as obras listadas pela população. Ou seja, uma fatiazinha dos 10%.

O prefeito Carlito Merss (PT) ainda não conhece os detalhes do orçamento participativo que está sendo montado pelos técnicos. Até agora, segundo a Secretaria de Planejamento, estão disponíveis três versões. Todas falam na elaboração de um estatuto, na realização de audiências públicas e em listas de prioridades da população. O martelo será batido em março.

A experiência é conhecida em pelo menos quatro das maiores cidades do Estado: Blumenau, Criciúma, Chapecó e Itajaí.

A prioridade, na maioria das cidades, tem sido o asfalto. “As vezes, é mais importante investir na drenagem do que no asfaltamento”, explica um técnico da Prefeitura de Criciúma.

Entre os relatos, são muitos os casos em que faltou dinheiro para tantas obras, colocadas no papel sem critério técnico. Um dos exemplos vem de Blumenau. Segundo o OP de 2004, último ano da gestão de Décio Lima (PT), pelo menos 500 ruas deveriam ter sido asfaltadas. No final daquele ano, nem 50 estavam pavimentadas. - Você vai participar das reuniões do orçamento participativo em Joinville?

ANEXO E – CÉDULA PARA INSCRIÇÃO DE SUGESTÕES



**Orçamento
Participativo**



Nome: _____

Bairro: _____

1) Suas propostas para o OP:

2) Em quais áreas devem ser investidos os recursos do Orçamento Participativo ? (assinale até 3 áreas)

- | | |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Saúde | <input type="checkbox"/> Iluminação Pública |
| <input type="checkbox"/> Educação | <input type="checkbox"/> Controle de enchentes |
| <input type="checkbox"/> Pavimentação | <input type="checkbox"/> Controle de desmoronamentos / |
| <input type="checkbox"/> Manutenção de pontes | <input type="checkbox"/> Cultura |
| <input type="checkbox"/> Áreas de Lazer | <input type="checkbox"/> Turismo |
| <input type="checkbox"/> _____ | |


(Sua proposta será encaminhada aos Delegados do Orçamento Participativo para análise, estudo da viabilidade técnica e financeira e deliberação no Conselho da sua região. O resultado desta pesquisa será publicado na internet em www.opdigital.joinville.sc.gov.br)

Plenárias adiadas para 2012

Orçamento Participativo. Um dos motivos alegados pela Prefeitura é a falta de recursos

ROGEMAR SANTOS

rogemar@noticiasdodia.com.br

 @rogemar_nd

JOINVILLE – Para evitar o descrédito e tentar colocar em dia as obras do OP (Orçamento Participativo) de 2010 e 2011, a Prefeitura de Joinville decidiu adiar a realização das plenárias do OP 2012 junto às 14 secretarias regionais. Conforme explicou o gerente da Secretaria Municipal de Planejamento, Marlon Moraes, a decisão teve o aval do Conselho de Orçamento Participativo, que compreendeu a necessidade do adiamento para evitar desgastes junto à comunidade.

A meta é retomar as discussões do OP em fevereiro de 2012, seguindo os mesmos padrões de reuniões nos bairros e elegendo as prioridades, como a construção de escolas, creches e pontes.

O gerente lembra que cerca de 75% das obras planejadas de 2009 para 2010 estão concluídas. Do orçamento de R\$ 10 milhões, foram destinados R\$ 714 mil para cada uma das 14 regionais. “Foram dezenas de reuniões até a assembleia geral que aprovou as obras. O problema é que a Prefeitura enfrentou diversas dificuldades, desde a própria condição climática até a falta de recursos”, observou Marlon.

“*A Prefeitura enfrentou diversas dificuldades, entre elas a falta de recursos.*”

MARLON MORAES
GERENTE DE PLANEJAMENTO



Escolha dos delegados. Comunidade é orientada pelos organizadores de plenária realizada em julho de 2009

Anexo G – ADIAMENTO DAS PLENÁRIAS PARA 2012 - II

Política | 08/09/2011 | 11h16min

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO TEM MUDANÇAS EM JOINVILLE

Principal alteração no programa é que os investimentos escolhidos para cada região só serão definidos no ano que vem

Sem conseguir concluir as obras previstas para 2010 e 2011, a Prefeitura de Joinville está mudando as regras do Orçamento Participativo (OP).

A principal alteração no programa é que os investimentos escolhidos para cada região só serão definidos no ano que vem. Não há data definida para as plenárias ocorrerem nem definição de quanto vai ser gasto no programa em 2012.

A incerteza que ronda o terceiro ano do OP é resultado da dificuldade do governo de concluir as prioridades sugeridas por cada região nos últimos dois anos.

Segundo a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, das 59 obras escolhidas para o OP 2010, há, ainda, cerca de 20% para concluir. Enquanto isso, no OP 2011 só as obras de pequeno porte, como pinturas de faixa e instalações de semáforos, foram concluídas. Obras de maior porte, como asfaltamento e construção de áreas de lazer, só começaram a sair do papel no mês passado.

Os atrasos são atribuídos à dificuldade de cada comunidade em orçar o valor correto para uma obra e às chuvas.

Anexo H – MANIFESTAÇÃO MORADORES CONTRA A PREFEITURA PELA NÃO REALIZAÇÃO DE OBRAS DO OP

Moradores do bairro Vila Nova, em Joinville, cobram melhorias aprovadas no Orçamento Participativo

Publicado em 26/05-19:35 por: Aline Machado Parodi./ Atualizado em 27/05-16:00

Eles pedem agilidade na reforma e ampliação do Posto de Saúde, conclusão de duas praças. Também querem a conclusão de uma galeria pluvial.

Rogério Souza Jr.



Obras foram definidas no Orçamento Participativo de 2010

Os moradores do bairro Vila Nova fizeram uma manifestação, organizada pela Associação de Moradores Amar XV, neste sábado (26), para cobrar a execução das obras aprovadas pelo Orçamento Participativo de 2010. De acordo com os delegados do OP foram aprovados R\$ 100 mil para reforma e ampliação da Unidade de Saúde do bairro, mas até o momento a obra não foi realizada.

“Estamos há dois anos pedindo e cobrando a aplicação desses recursos. A estrutura do postinho é deficitária. O espaço é muito pequeno”, afirmou o coordenador dos delegados do Vila Nova João Tadeu Moreira.

A Associação tem a informação de que o projeto de reforma está no IPPUJ (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville). “Corremos o risco de perder esse recurso. Esse projeto tem que ser executado no mandato deste prefeito”, disse Moreira. O recurso é para ampliação de 60 metros quadrados.

A secretaria de Saúde, por meio da assessoria de imprensa, informou que a reforma da unidade de saúde está na lista de obras para execução ainda em 2012. Também está prevista a construção de duas novas unidades no bairro.

(continuação)

Os moradores também protestaram contra a demora na conclusão das praças das ruas Joaquim Girardi e Catharina Baumer. As obras começaram há três meses e depois pararam. Foram colocados apenas o piso de concreto e a base para receber as Academias da Melhor Idade. As praças também foram aprovadas no OP de 2010.

Eram quatro, mas serão construídas apenas duas. Moreira afirmou que elas terão parque infantil, quadra de areia e de futebol e área de lazer. O supervisor da secretaria regional do Vila Nova, que está assumindo a coordenação da Fundação 25 de Julho no bairro, Waldecir Wehmutch afirmou que a retomada das obras das praças está prevista para esta semana.

A Conurb (Companhia de Desenvolvimento Urbano), por meio da assessoria de imprensa, afirmou que as obras seriam retomadas no sábado, ou em caso de mau tempo, nesta segunda-feira. Sábado não havia ninguém trabalhando na praça da rua Catharina Baumer.

Conclusão de galeria indefinida

Durante a manifestação, os moradores do loteamento Jardim Cristofolini cobraram agilidade na conclusão da galeria pluvial. A presidente de infraestrutura da Associação de Moradores Amar 15 Maria de Bache afirmou que a galeria na SC-413 – rodovia do Arroz – foi concluída pelo Estado, mas ficou faltando o trecho da rua Eugênio Godini, que seria executada pelo Município.

Sem a conclusão desse trecho a água não tem como escoar para a galeria na rodovia. A preocupação dos moradores é que o loteamento volte a sofrer com os alagamentos como ocorreu nas enchentes do ano passado.

O supervisor da secretaria regional do Vila Nova, que está assumindo a coordenação da Fundação 25 de Julho no bairro, Waldecir Wehmutch acompanhou de perto a execução da obra de drenagem na região do loteamento e afirmou que a secretaria regional não tem recursos para conclusão da obra. “Ali na rua são necessários 200 tubos, mas não tem recursos. Esse trecho deve entrar no projeto Badesc (Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina) de pavimentação de ruas onde passam linhas de ônibus e será concluída quando a rua for pavimentada”, explicou Wehmutch.

Segundo ele as obras de drenagem feitas na Estrada Blumenau devem amenizar os alagamentos no loteamento. “Foram colocados mais de 400 tubos na Estrada Blumenau e a agora não entra mais tanta água na rua”, afirmou.

Home > Notícias > Protesto de moradores fecha por quase uma hora a avenida Santos Dumont, em Joinville.

<http://www.ndonline.com.br/joinville/noticias/29001-moradores-do-vila-nova-protestam-cobram-melhorias-no-bairro-aprovadas-no-orcamento-participativo.html>

Anexo i - MANIFESTAÇÃO MORADORES CONTRA A PREFEITURA PELA NÃO REALIZAÇÃO DE OBRAS DO OP

Protesto de moradores fecha por quase uma hora a avenida Santos Dumont, em Joinville

Cerca de 150 pessoas do Jardim Sofia e Jardim Kelly reivindicaram melhorias nas áreas de saúde, segurança, infraestrutura e lazer

João Batista da Silva (Joinville) / Iran Correia/ND

Reivindicações: moradores pedem obras como ciclovia e acostamento na Santos Dumont

Cerca de 150 moradores dos bairros Jardim Sofia e Jardim Kelly, na zona Norte, fecharam a avenida Santos Dumont, na altura da esquina com a rua Manoel Silveira, por 45 minutos na tarde de ontem, às 17h. Com a manifestação, o trânsito ficou paralisado nos dois sentidos, provocando filas desde a Malharia Manz até o trevo de acesso à Univille.

Com bandeiras, apitos, cartazes, cornetas e ainda um carro de som, os manifestantes tentaram chamar a atenção do governo as necessidade da região, que carece de investimentos e obras em diversas áreas. Entre as reivindicações estão a instalação de ciclovia e acostamento na avenida Santos Dumont e na rua Dorothóvio do Nascimento, término da rede de esgoto, policiamento 24 horas, construção da sede própria do posto de saúde, praça de lazer e academia da terceira idade, além de serviços de manutenção das ruas.

Conforme os moradores, os pedidos das obras já foram discutidos nas reuniões comunitárias do programa Orçamento Participativo, feitas em 2009 e 2010. “Até agora nenhuma grande investimento saiu do papel. A comunidade está cansada da inoperância da secretaria regional e do governo municipal”, comenta o presidente da associação de moradores do Jardim Sofia, Ivo da Cruz, 43, também um dos organizadores do protesto.

Quem ficou parado no trânsito reclamou da demora. “Acho o protesto errado porque atrapalha o serviço da gente. Não temos culpa pelos problemas”, reclamou Gilson Gilberto Ramos, 21, que precisava descarregar uma carga de pneus. Diversos motoristas fizeram o retorno e buscaram rotas alternativas. Uma guarnição da polícia chegou ao local momentos antes do fim do protesto. Nenhum incidente foi registrado.

Caso não haja uma resposta por parte da Prefeitura em relação aos pedidos dos populares, um novo protesto já está marcado para a próxima segunda-feira, no trevo da Univille. “Esse é o jeito que escolhemos para mobilizar a comunidade e chamar a atenção das autoridades”, disse Cruz.

Reivindicações

O supervisor de manutenção João Faust, 43, já foi delegado em diversas reuniões na comunidade e relata que as melhorias solicitadas não foram atendidas. “Nosso bairro está em completo abandono e as reivindicações da população não são ouvidas. Estamos sofrendo com muitos roubos e ruas sem manutenção”, afirmou ele, morador há 22 anos no Jardim Sofia.

Faust ainda criticou a instalação do acesso ao Joinville Square Garden, obra que transformou o acostamento da Santos Dumont em pista de tráfego, trazendo insegurança para pedestres e ciclistas. “Muitas obras são pedidas há anos pela comunidade, aí o governo prioriza uma coisa que beneficia apenas meia dúzia de pessoas”, completou.

Para Hilda Totene, 71, aposentada que mora há 20 anos no Jardim Kelly, o esgoto entupido tem sido um grave problema. “Com as últimas chuvas, entrou água por três vezes na minha casa, danificando os móveis da cozinha”, relatou a mulher, também vítima das enchentes que ocorreram no local em 2008. Segundo ela, faltam serviços básicos de abertura de valas e colocação de tubulação. “Enquanto existir o risco de cheias, a gente não consegue dormir em paz”, observou.

Já para a coordenadora do grupo de idosos do Jardim Sofia, Marta Schmidt, 70, está difícil esperar pela promessa de construção da academia da terceira idade no bairro. “São três anos de espera. A última promessa de inauguração foi para dezembro, mas no local só tem a placa e o terreno vazio”, protesta.

Soluções

O secretário regional do Jardim Paraíso, Josival da Silva, responsável pela região, informou que os assuntos tratados no orçamento participativo do ano passado estão programados para serem concluídos ainda nesse ano, sendo que algumas obras estão em andamento. “A população tem direito de protestar e é até bom que façam isso para cobrar melhorias, mas estamos trabalhando para atender a todos”, afirmou.

Segundo ele, a praça no Jardim Sofia deve ficar pronta até maio, com a academia da terceira idade incluída no projeto. A finalização do sistema de esgoto ficou parada devido a um entrave judicial com a construtora, mas a última etapa, que envolve a construção da estação de tratamento deve ser entregue à população até o fim do ano.

Sobre a instalação de ciclovias, o secretário esclareceu que o projeto está concluído mas ainda não há prazo para execução das obras. Outras reivindicações na área de saúde e segurança dependem mais do governo municipal e o assunto tem sido levado ao executivo também por vereadores e líderes comunitários.

Publicado em 23/02/2011-22:30 por: João Batista da Silva.
Atualizado em 12/11-19:41

Anexo J - CÂMARA DE VEREADORES INTERFERE NA RELAÇÃO ENTRE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E PREFEITURA

Moradores do Vila Nova entregam reivindicações na Câmara de Vereadores



Comissão de Finanças recebe reivindicações do bairro Vila Nova

Um grupo de moradores e lideranças comunitárias do bairro Vila Nova foi recebido na tarde de quinta-feira (18) na Comissão de Finanças da Câmara de Vereadores de Joinville.

A principal reivindicação é pela aprovação do orçamento que vai garantir a pavimentação asfáltica no Conjunto Habitacional Irineu Bornhausen. A obra está orçada em R\$ 200 mil e foi prevista no Orçamento Participativo do município, em 2010. “O orçamento precisa ser aprovado pela Câmara para que a verba seja liberada e as obras comecem o quanto antes”, comentou o presidente da associação de moradores, Carlos Alberto de Almeida.

O Orçamento Participativo do bairro prevê investimento de R\$ 800 mil na região. Eles também pediram a ampliação de postos de saúde e melhorias em CEIs

Publicado em 19/08/11-11:14 por: Fabiana A Vieira.

Atualizado em 12/11-19:33

ANEXO K – CÂMARA DE VEREADORES INTERFERE NA RELAÇÃO ENTRE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E PREFEITURA

Moradores cobram prazos e obras

Escrito por Vinícius Gustavo Silveira. Posted in CVJ - Notícias

Representantes da Associação de Moradores do bairro Jardim Sofia (AMJS), localizado na zona norte de Joinville, estiveram na Câmara para reivindicar melhorias na região. Nesta tarde, em reunião conjunta das Comissões de Saúde e Urbanismo, os membros da AMJS discutiram os problemas de infraestrutura com representantes da Prefeitura. Os vereadores Roberto Bisoni, Tânia Eberhardt e Adilson Mariano, membros da Comissão de Saúde e Lauro



Kalfels, Juarez Pereira, João Rinaldi, Alodir Cristo e Jucélio Girardi, membros da Comissão de Urbanismo, mediarão o encontro contribuindo com ideias e se colocando à disposição da comunidade. O vereador Joaquim dos Santos também participou da reunião.

Na opinião de Adelir Buzil, presidente da Associação, os principais problemas são a falta de ciclovias, áreas de lazer e pavimentação asfáltica. Visão compartilhada com Ivo da Cruz, morador do bairro, que denunciou, através de fotos, o despejo de lama num campo de futebol de areia do bairro. Os moradores também cobraram prazos por parte da Prefeitura com relação à entrega de obras e novos investimentos, em especial os definidos pelo Orçamento Participativo.

Adelir Stolf, da Secretaria de Planejamento, afirmou que as obras da futura praça do bairro não estão paralisadas. Segundo Adelir, as chuvas que castigaram a cidade prejudicaram o aterramento do terreno. Para ele, o ideal é que não chova por duas semanas na cidade para agilizar o processo de aterramento. Caso isso ocorra, em dois meses a obra é entregue. Outro desejo da comunidade é a implementação de ciclofaixas. A faixa destinada para uso exclusivo dos ciclistas está em fase de estudo técnico por parte do Instituto de Pesquisa e Planejamento (Ippuj). A área de abrangência da ciclofaixa tem o piso irregular, passando do asfalto ao paralelepípedo, o que gera dificuldades técnicas. Foi dado o prazo de três meses para a entrega do projeto e a apresentação do mesmo aos moradores.

A organização dos moradores na busca por seus direitos, exercitando a democracia foi enaltecida pelos vereadores. Francisco de Assis, presidente da Conurb, destacou a luta dos moradores e a agilidade da Câmara no trato da situação. Defendeu a manutenção das Academias da Melhor Idade e a expansão desse serviço. Atualmente a cidade conta com 32 academias. Os vereadores se comprometeram em acompanhar as obras da Prefeitura e cobraram transparência nos prazos dados para a execução. A próxima reunião da Comissão de Saúde será no dia 13/04, às 15h. Já a Comissão de Urbanismo volta a se encontrar no dia 06/04, às 16h.